



PROJETO DE PESQUISA

ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E QUALIDADE
DOS RESULTADOS DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS
RURAIS – PDSTR NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA (PARAÍBA)

EDITAL MDA/SDT/CNPQ – GESTÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS Nº 05/2009

RELATÓRIO FINAL

CAMPINA GRANDE (PB), ABRIL DE 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
GRUPO DE PESQUISA ANÁLISE DE DESEMPENHO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
CÉLULA DE ACOMPANHAMENTO E INFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA

PROJETO DE PESQUISA

ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E QUALIDADE DOS
RESULTADOS DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS – PDSTR
NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA (PARAÍBA)
EDITAL MDA/SDT/CNPQ – GESTÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS Nº. 05/2009

RELATÓRIO FINAL

EQUIPE:

MÁRCIO DE MATOS CANIELLO (COORDENADOR)
VALÉRIO VERÍSSIMO DE SOUZA BASTOS (TÉCNICO)
MARC PIRAUX (PESQUISADOR COLABORADOR)
MARIA DE FÁTIMA MARTINS (PROFESSORA COLABORADORA)

CAMPINA GRANDE (PB), ABRIL DE 2014

SUMÁRIO

1.	CONTEXTUALIZAÇÃO	5
1.1.	Dimensão Histórica	5
1.2.	Dimensão Geográfica	6
1.3.	Dimensão Demográfica	8
1.4.	Dimensão Econômica	11
1.5.	Dimensão Político-Institucional	21
1.6.	As Dinâmicas Espaciais e Territoriais na Borborema	24
2.	IDENTIDADE	29
2.1.	Agricultura Familiar	32
2.2.	Economia	33
2.3.	Meio Ambiente	35
2.4.	Política	37
2.5.	Pobreza	39
2.6.	Colonização e Etnia	40
3.	CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	41
3.1.	I Ciclo de Pesquisa	41
3.2.	II Ciclo de Pesquisa	59
4.	GESTÃO DO COLEGIADO	63
4.1.	I Ciclo de Pesquisa	64
4.2.	II Ciclo de Pesquisa	82
4.3.	Conclusões	87
5.	AValiação de Projetos	89
5.1.	I Ciclo de Pesquisa	90
5.2.	II Ciclo de Pesquisa	104
6.	ÍNDICE DE CONDIÇÃO DE VIDA (ICV)	114
6.1.	ICV Por Segmento: Agricultura Familiar. e outros tipos de domicílios	121
6.2.	ICV – Domicílios com Produção	129
6.3.	ICV – Domicílios sem Produção	132
6.4.	Comparando as Condições de Vida: Agricultura Familiar e outros tipos de domicílios	133
6.5.	Impressões dos Pesquisadores	138
7.	ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO	145
7.1.	O Poder da Identidade	145
	Identidade, participação e desenvolvimento territorial: aspectos teóricos	148
	O Papel da Identidade e da Participação Social no Programa Territórios da Cidadania	150
	Identidade e Participação nos Territórios da Cidadania	152
7.2.	Unidade e Diversidade	157

Identidade	159
Diversidade	164
Capacidades Institucionais.....	170
Gestão do Colegiado.....	174
Acesso a Projetos.....	176
7.3. Capital Social e Desempenho Institucional	178
Composição e Organização do Colegiado Territorial.....	180
Comunicação	181
Participação e Decisão.....	182
Documentos Orientadores	185
Projetos de Investimento	186
7.4. Ideias e Práticas	190
Identidade Territorial	192
Capacidades Institucionais.....	193
Instituições, instrumentos e serviços municipais para o desenvolvimento rural	194
Capacidades organizacionais, iniciativas comunitárias e participação.....	195
Índice de capacidade institucional (ICI) no Território da Borborema, na região Nordeste e no Brasil	197
Dinâmica participativa.....	198
Capacitação.....	198
Documentos Orientadores	199
7.5. A Qualidade de Vida	200
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
9. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO DA BORBOREMA.....	206
9.1. Célula de Acompanhamento e Informação	206
9.2. Sistema de Gestão Estratégica.....	206
9.3. Colegiado Territorial	206
10. BIBLIOGRAFIA.....	207

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. *Dimensão Histórica*

Considerando-se os processos produtivos desenvolvidos historicamente, o espaço agrário paraibano pode ser dividido em duas grandes áreas. Na área costeira e nos tabuleiros situados em seu rebordo, situa-se a **Zona da Mata**, primeira área colonizada com a extração do pau-brasil e, logo depois e até os dias atuais, com a produção de cana-de-açúcar. No Planalto da Borborema e em sua depressão a oeste, situam-se o **Agreste**, o **Cariri** e o **Sertão**, regiões onde predominam, como atividades econômicas, a pecuária e a produção de alimentos destinados à população local e aos habitantes da Zona da Mata.

O Território da Borborema situa-se no Agreste paraibano, cujas atividades produtivas tiveram o seu início no século XVIII em decorrência da separação dos currais de criação de gado da produção de cana nos engenhos da Zona da Mata (MOREIRA e TARGINO, 1997). De fato, o aumento da oferta de açúcar em virtude da ampliação de sua produção, principalmente no Caribe, provocou a queda dos preços do produto e o aumento de sua demanda no mercado europeu, o que impôs a necessidade de expansão da área plantada no Brasil, “empurrando” a atividade pecuária para sua extensa hinterlândia, até então praticamente inexplorada.

Desta maneira, os grandes criadores se deslocaram em direção ao Agreste e Sertão, na denominada “frente de expansão pecuária”, atraindo consigo parte da massa de trabalhadores pobres livres (PALACIOS, 2004 e 2009) que viviam na órbita dos engenhos e que também se viram premidos pela expansão dos canaviais. Assim, o espaço produtivo dos Cariris e Sertões paraibanos foi dominado pela produção pecuária votada prioritariamente para o abastecimento das populações urbanas e rurais do litoral, associada à produção de alimentos para a subsistência das populações locais. Nos solos mais favoráveis do Agreste desenvolveu-se uma agricultura diversificada para a produção de alimentos, envolvendo horticultura, produção de milho, feijão, mandioca, batata-doce e, posteriormente, frutas, batata inglesa e café, apresentando também a criação de aves, a pecuária bovina, suína, ovina e caprina.

Em ambos os espaços, processou-se a constituição do campesinato paraibano. Nos Cariris e Sertões, através da emancipação dos vaqueiros a partir do modelo produtivo implantado, como apontou Capistrano de Abreu: “depois de quatro ou cinco anos de serviço, começava o vaqueiro a ser pago; de quatro crias cabia-lhe uma; podia-se assim fundar fazenda por sua conta” (ABREU, 1988 [1907]: 170). No Agreste, pela paulatina consolidação da agricultura familiar minifundiária, pois pelo fato da colonização do Agreste ter sido tardia, se comparada à Zona da Mata, há um predomínio de pequenos produtores, dando à região o menor índice de

concentração fundiária do Estado (MOREIRA e TARGINO, 1997), o que está relacionado, em grande medida, ao relevo, que dificultava a implantação dos grandes fazendeiros.

Não obstante, a pequena produção agrícola se manteve ativa no Agreste paraibano durante todo o período republicano, oscilando, contudo, entre momentos de retração e expansão, ligada à possibilidade dos camponeses terem acesso à terra. No momento em que houve políticas públicas que fortaleceram a produção agrícola para exportação, os donos da terra aumentaram a pressão sobre o uso desse recurso, que passou a ser exercida sobre os posseiros, provocando um processo de *descampesinização*. Quando não, os donos aceitavam o estabelecimento de camponeses nas suas terras, o que provocava um processo de *recampesinização*.

Para mapear a influência das políticas públicas ao longo do tempo e as principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano, a alternância e convivência de culturas e o local ocupado pelo pequeno produtor, destacamos três períodos nesse processo (ver Figura 1):

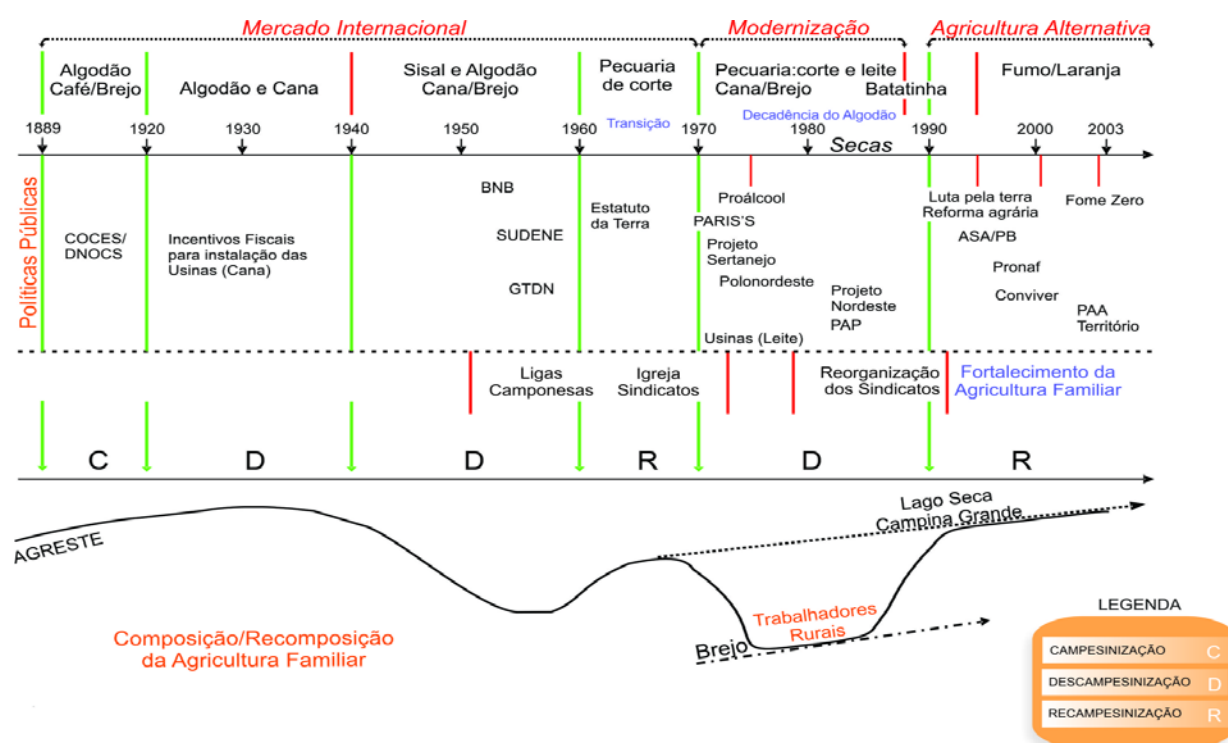


Figura 1: Principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano (1889-2010).
Fonte: Piraux e Miranda (2011)

1.2. Dimensão Geográfica

O Território da Borborema ocupa uma área de 3.233 km² (23,1% do Estado) e é composto por 21 municípios, a saber, Areia, Areial, Borborema, Campina Grande, Casserengue,

Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea, os quais estão distribuídos em cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE: Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental e Esperança.

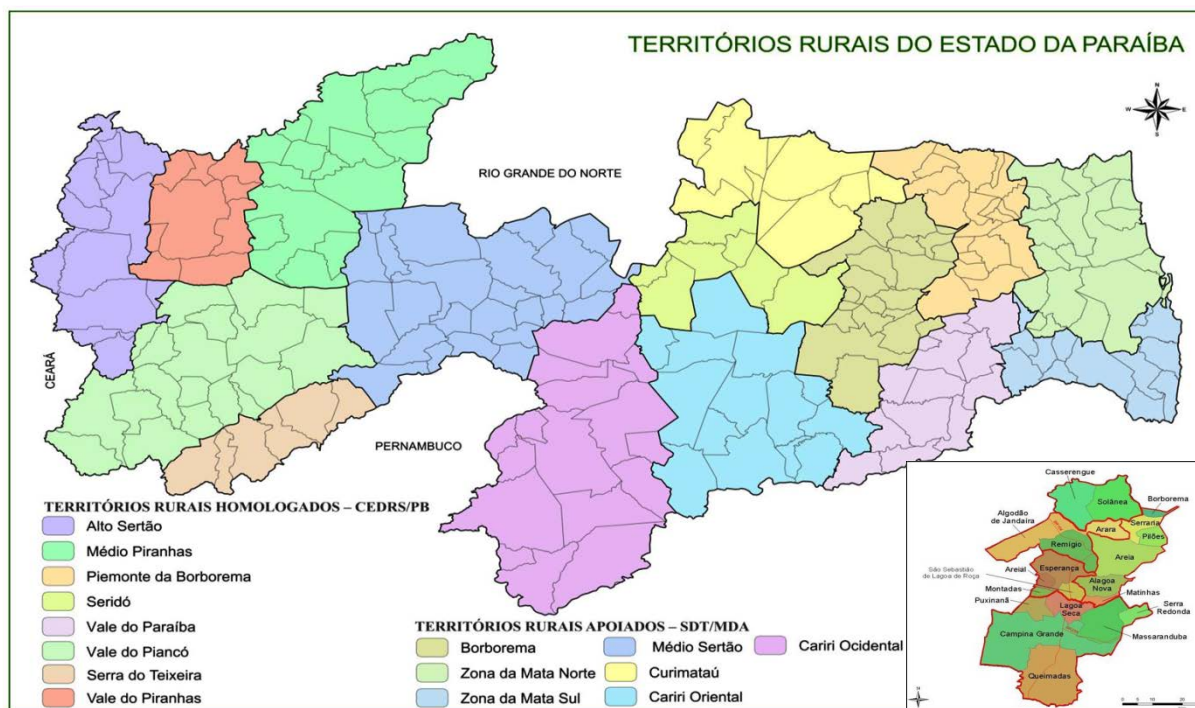


Figura 2: Divisão Territorial da Paraíba.

Esses municípios, em média separados uns dos outros por distâncias entre 10 e 20 quilômetros, variam muito em área, indo de pouco mais de 25 km² (Borborema) a 594 km² (Campina Grande). Entretanto, podemos considerar que a grande maioria é de pequenas dimensões, pois treze municípios (62%) têm até 200 km² e nove (43%) até 100 km² de área (Ver Tabela 2).

O Território da Borborema é banhado por três Bacias Hidrográficas, dos Rios Curimataú, Mamanguape e Paraíba e apresenta um relevo diversificado, com altitudes variando entre 300 metros (Matinhas) e 713 metros (Montadas).

Embora o clima do Agreste apresente em grande parte da região a mesma condição da Mesorregião Mata Paraibana, isto é, tipo climático AS' (quente e úmido com chuvas de outono/inverno), à medida que avança para o interior as precipitações decrescem atingindo médias anuais na faixa de 800 a 1000 mm e apresentando microrregiões de clima caracteristicamente semiárido, com índices que podem atingir pouco mais de 300 mm anuais, como no município de Algodão de Jandaíra, um dos mais secos do Nordeste (Tabela 1). O

período chuvoso inicia-se de fevereiro a março prolongando-se até agosto. O período de estiagem vai de 5 a 6 meses, as temperaturas variam entre 15 e 22°C.

Tabela 1 – Índice Pluviométrico do Território da Borborema

Microrregião	Município	Altitude (m)	Precipitação Anual (mm)
Brejo Paraibano	Areia	618	1.387,15
	Pilões	334	1.232,21
	Serraria	533	1.210,99
	Borborema	368	1.192,79
	Alagoa Nova	530	1.100,78
	Matinhas	300	977,15
Campina Grande	Lagoa Seca	634	1.034,17
	Massaranduba	541	1.020,97
	Serra Redonda	391	813,44
	Campina Grande	551	812,48
	Queimadas	450	653,95
	Puxinanã	657	642,10
Esperança	S. Sebastião de Lagoa de Roça	641	827,80
	Esperança	631	732,98
	Areial	695	634,23
	Montadas	713	479,47
Curimataú Oriental	Solânea	626	1.132,56
	Casserengue	510	404,74
Curimataú Ocidental	Remígio	593	912,61
	Arara	467	628,26
	Algodão de Jandaíra	470	311,18

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e da AESA/PB

Estes números nos mostram uma variação pluviométrica considerável, quando levamos em consideração a distância entre os municípios. Para se ter uma idéia, os municípios de Algodão de Jandaíra e Areia estão separados por menos de 50 quilômetros um do outro, porém a precipitação pluviométrica destes dois municípios tem uma variação média de mais de 1.000 mm anuais. A figura 3 apresenta uma síntese da repartição das chuvas.

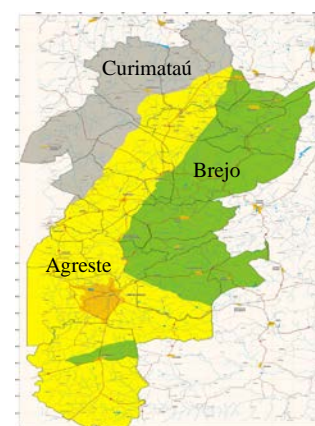


Figura 3 As Três regiões ecológicas
Fonte: Pólo Sindical da Borborema

1.3. Dimensão Demográfica

O Território da Borborema conta com uma população de 671.142 pessoas, o que representa quase 20% da população total do Estado, conforme dados do último Censo (IBGE, 2011). A população não está distribuída uniformemente, pois só Campina Grande, a segunda maior cidade do interior do Nordeste, concentra mais da metade da população do Território, isto

é, 385.213 habitantes. Assim, também no quesito demográfico, observamos que o Território da Borborema é majoritariamente constituído por pequenos municípios, pois quinze deles (71%) possuem até 20.000 habitantes, ao passo que nove (43%) têm até 10.000 residentes. Cinco municípios um pouco mais populosos completam o quadro territorial: Areia, Lagoa Seca, Solânea, Esperança e Queimadas, que apresentam populações entre 20 e 40 mil habitantes (Ver Tabela 2).

A densidade demográfica municipal também varia em proporções muito expressivas no Território (Tabela 2). Mesmo se não considerarmos o município de Campina Grande, que em função de suas dimensões é um caso bastante particular com 648,31 hab./km², a variação destes índices é muito alta. Por um lado, temos Lagoa Seca (240,73 hab./km²) e São Sebastião de Lagoa de Roça (221,16 hab./km²), que são municípios que possuem um alto índice de densidade populacional; por outro lado, encontramos outros municípios com índices muito baixos, principalmente na parte semiárida do Curimataú, no noroeste daquela microrregião, como é o caso dos municípios de Algodão de Jandaíra (10,74 hab./km²) e de Casserengue (35,05 hab./km²). Embora não possamos tomar isso como regra, há alguma correlação entre essas variações e a heterogeneidade do ponto de vista de seus recursos naturais, consequência principalmente da repartição da pluviosidade. De fato, os municípios mais secos possuem as menores densidades.

Tabela 2 – População, Área e Densidade de Demográfica - Território da Borborema (2010)

Municípios	População	Área (Km²)	Densidade (hab/Km²)
Alagoa Nova	19.681	122,255	160,98
Algodão de Jandaíra	2.366	220,248	10,74
Arara	12.653	99,111	127,66
Areia	23.829	269,492	88,42
Areial	6.470	33,142	195,22
Borborema	5.111	25,979	196,74
Campina Grande	385.213	594,179	648,31
Casserengue	7.058	201,38	35,05
Esperança	31.095	163,78	189,86
Lagoa Seca	25.900	107,589	240,73
Massaranduba	12.902	205,956	62,64
Matinhas	4.321	38,123	113,34
Montadas	4.990	31,587	157,98
Pilões	6.978	64,446	108,28
Puxinanã	12.923	72,68	177,81
Queimadas	41.049	401,774	102,17
Remígio	17.581	177,998	98,77
S. S. de Lagoa de Roça	11.041	49,923	221,16
Serra Redonda	7.050	65,299	126,11
Serraria	6.238	232,094	95,53
Solânea	26.693	232,094	115,01
Total do Território	671.142	3.233	207,59

Elaboração própria com dados do Censo do IBGE (2011).

Segundo o IBGE (2011), a população urbana é predominante no Território da Borborema, pois dos 671.142 habitantes, 527.873 (78,65%) habitam nas cidades e 143.269 (21,35%) moram na zona rural (Tabela 3). Entretanto, dos 21 municípios que compõem o Território, oito (38%) apresentam uma população rural maior do que a população urbana e quinze (71,4%) têm populações rurais superiores a 30% dos habitantes, destacando-se os municípios de Matinhas, Puxinanã e Massaranduba, que apresentam índices de população rural de 84,22%, 67,37% e 65,25%, respectivamente. Apesar de ser um Território de Identidade rural, percebemos que vários municípios possuem mais da metade de sua população na zona urbana, como é o caso de Remígio (73,68%), Borborema (73,02%), Solânea (72,42%), Areial (71,10%), Arara (70,53%), Esperança (69,56%), Montadas (63, 25%), Areia (61,26%), Queimadas (54, 17%) e Algodão de Jandaíra (52,03%).

No entanto, entendemos que esse alto índice de população urbana deve ser relativizado, pois em função das pequenas distâncias que separam as zonas urbanas das rurais, do bom estado das estradas, do maior acesso aos meios de transporte (como as motocicletas e os “alternativos”), além do alto índice de violência rural que vem acometendo o território, muitos habitantes dividem o seu dia entre o “sítio”, onde desenvolvem suas atividades produtivas e a “rua”, para onde se deslocam no final do dia, para pernoitar.

Tabela 3 – População Total e por Situação de Domicílio - Território da Borborema (2010)

Municípios	População Residente	População Urbana	População Rural
Alagoa Nova	19.681	9.794 49,76%	9.887 50,24%
Algodão de Jandaíra	2.366	1.231 52,03%	1.135 47,97%
Arara	12.653	8.924 70,53%	3.729 29,47%
Areia	23.829	14.598 61,26%	9.231 38,74%
Areial	6.470	4.600 71,10%	1.870 28,90%
Borborema	5.111	3.732 73,02%	1.379 26,98%
Campina Grande	385.213	367.209 95,33%	18.004 4,67%
Casserengue	7.058	3.458 48,99%	3.600 51,01%
Esperança	31.095	21.631 69,56%	9.464 30,44%
Lagoa Seca	25.900	10.570 40,81%	15.330 59,19%
Massaranduba	12.902	4.484 34,75%	8.418 65,25%
Matinhas	4.321	682 15,78%	3.639 84,22%
Montadas	4.990	3.156 63,25%	1.834 36,75%
Pilões	6.978	3.332 47,75%	3.646 52,25%
Puxinanã	12.923	4.217 32,63%	8.706 67,37%
Queimadas	41.049	22.236 54,17%	18.813 45,83%
Remígio	17.581	12.953 73,68%	4.628 26,32%
São S. de Lagoa de Roça	11.041	4.659 42,20%	6.382 57,80%
Serra Redonda	7.050	3.608 51,18%	3.442 48,82%
Serraria	6.238	3.467 55,58%	2.771 44,42%
Solânea	26.693	19.332 72,42%	7.361 27,58%
TOTAL	671.142	527.873 78,65%	143.269 21,35%
TOTAL (Exceto C. Grande)	285.929	160.664 56,19%	125.265 43,81%

Fonte: IBGE (2011)

Ademais, se excetuarmos o município de Campina Grande, em cujo perímetro urbano se concentra 55% da população total, verificamos que a população rural atinge o percentual de 43,81% no Território da Borborema, o que nos leva a ressaltar que a economia, a cultura e as sociedades locais mantêm suas raízes profundamente imersas no *ethos* rural. De fato, mais de 140 mil pessoas habitam o espaço rural deste pequeno Território e, afora Campina Grande, todos os municípios possuem pelo menos 1/4 de população rural.

1.4. *Dimensão Econômica*

Em 2008, o Produto Interno Bruto – PIB do Território da Borborema alcançou o montante de 4,705 bilhões de reais (18,31% do PIB da Paraíba), destacando-se o município de Campina Grande, que foi responsável por 73,48% deste total, seguida pelos municípios de Esperança, Queimadas, Alagoa Nova, Lagoa Seca, Solânea e Areia, que apresentaram cifras entre 194,5 milhões e 94,5 milhões de reais, somando 16,68% do total. Os outros catorze municípios (75%) são responsáveis pelos 9,84% restantes (Tabela 4).

No caso de Campina Grande destacamos o fato dela ser a segunda maior cidade do Estado, tanto no que diz respeito ao seu tamanho (demografia e extensão) e quanto ao seu mercado (consumidor e produtor). Sua posição privilegiada, no cruzamento entre a BR 230, que cruza o estado da Paraíba de Leste a Oeste e a BR 104, que liga Natal a Maceió através interior do Nordeste, cruzando o Território da Borborema de Norte a Sul e ligando Campina Grande a Caruaru (PE), contribui para que ela seja um centro distribuidor e receptor de matéria-prima e mão-de-obra de vários estados, uma vez, ademais, que tem grande proximidade com três capitais brasileiras: João Pessoa, Recife e Natal. Assim, Campina Grande se notabiliza por ser o grande centro comercial do Território da Borborema e o segundo do Estado, lugar onde a maioria dos municípios adjacentes realiza as suas ações de compra e venda. De fato, a história de Campina Grande a apresenta como o grande entreposto comercial do estado da Paraíba e um dos mais importantes do Nordeste.

De forma mais tímida em relação à Campina Grande, mas, guardando as proporções, também bastante expressiva em termos econômicos e demográficos, aparece a cidade de Esperança, a segunda maior do Território da Borborema com pouco mais de 30 mil habitantes, e que tem como base de seu PIB a prestação de serviços. Ela se caracteriza como um centro comercial menor, mas possui algumas empresas com forte concentração de capital.

Segundo o IBGE, o setor de serviços predomina na economia do Território da Borborema, pois todos os municípios tiveram um percentual maior que 50% de participação deste setor na composição do PIB Territorial de 2008 (Tabela 4). Essa participação varia de um

mínimo de 51,32% (Alagoa Nova), até a cifra de 78,08% (São Sebastião de Lagoa de Roça). Feitos os cálculos, os serviços no Território da Borborema representam 67,37% do PIB territorial. Esse resultado pode estar relacionado com a pequena distância que separa os municípios e a boa malha viária que os liga, facilitando assim a movimentação de pessoas e de bens materiais.

Tabela 4 – Produto Interno Bruto do Território da Borborema – 2008 (em mil reais)

Unidade da Federação e Municípios	Total	%	Impostos	%	Agropecuária	%	Indústria	%	Serviços	%	PIB/Per Capita
Alagoa Nova	111.116	2,36	3.019	2,72	39.026	35,12	12.052	10,85	57.020	51,32	5.640
Algodão de Jandaíra	12.298	0,26	238	1,94	2.845	23,13	647	5,26	8.569	69,68	5.109
Arara	43.877	0,93	1.033	2,35	6.264	14,28	4.727	10,77	31.853	72,60	3.455
Areia	94.525	2,01	3.387	3,58	10.151	10,74	10.977	11,61	70.011	74,07	3.676
Areial	22.745	0,48	492	2,16	3.469	15,25	1.461	6,42	17.322	76,16	3.676
Borborema	22.291	0,47	515	2,31	5.269	23,64	1.415	6,35	15.092	67,70	4.330
Campina Grande	3.457.878	73,48	387.315	11,20	13.884	0,40	1.020.469	29,51	2.036.209	58,89	9.066
Casserengue	28.405	0,60	594	2,09	6.654	23,43	2.363	8,32	18.795	66,17	4.087
Esperança	194.511	4,13	22.577	11,61	10.077	5,18	17.095	8,79	144.762	74,42	6.351
Lagoa Seca	105.327	2,24	3.170	3,01	25.206	23,93	9.129	8,67	67.822	64,39	4.109
Massaranduba	48.756	1,04	904	1,85	13.369	27,42	2.774	5,69	31.710	65,04	3.797
Matinhas	23.806	0,51	351	1,47	10.171	42,72	999	4,20	12.285	51,60	5.541
Montadas	19.682	0,42	379	1,93	3.779	19,20	1.237	6,28	14.287	72,59	4.205
Pilões	29.889	0,64	608	2,03	8.031	26,87	2.189	7,32	19.060	63,77	4.185
Puxinanã	54.894	1,17	1.335	2,43	16.637	30,31	3.441	6,27	33.480	60,99	4.147
Queimadas	178.210	3,79	11.488	6,45	14.240	7,99	40.938	22,97	111.545	62,59	4.460
Remígio	59.917	1,27	2.060	3,44	4.917	8,21	6.379	10,65	46.561	77,71	3.483
S. S. de Lagoa de Roça	37.053	0,79	1.000	2,70	4.777	12,89	2.345	6,33	28.931	78,08	3.306
Serra Redonda	32.212	0,68	1.057	3,28	4.458	13,84	5.661	17,57	21.035	65,30	4.096
Serraria	27.389	0,58	548	2,00	7.021	25,63	2.167	7,91	17.654	64,46	4.034
Solânea	101.021	2,15	3.925	3,89	7.808	7,73	11.216	11,10	78.069	77,28	3.589
Total do Território	4.705.802	100	445.995	3,54	218.053	18,95	1.159.681	10,14	2.882.072	67,37	4.783
Paraíba	25.696.641	100	2.606.053	10,14	1.409.185	5,48	4.952.322	19,27	16.729.081	65,10	6.097

Fonte: IBGE.

A agropecuária é o segundo setor mais importante na economia do Território, pois é responsável por 18,95% do PIB territorial, aliás, bem superior à participação deste setor no PIB estadual (5,48%). Essa participação varia de 0,40% (Campina Grande) até 42,72% (Matinhas). No caso de Campina Grande, esse número pode estar relacionado com o próprio tamanho de sua economia ou mesmo à sua baixa população rural, que é menor que 5%, ou seja, o perfil da cidade é eminentemente urbano. Porém, como já foi dito, ela é fundamental para o escoamento da produção das cidades ao seu entorno e há que se ressaltar que o município é o maior produtor de milho do território, respondendo por cerca de 5% da produção do grão no estado da Paraíba.

No outro extremo, temos o município de Matinhas, que é o maior produtor de banana, laranja e tangerina do Estado, que, aliás, é o maior produtor desta fruta no Nordeste. Ainda merece menção neste aspecto o município de Alagoa Nova, maior produtor de limão e terceiro

de laranja e banana da Paraíba, cuja participação da agropecuária no PIB municipal é de 35,12%, a segunda maior no território.

É importante salientar também que em oito municípios (38%) a participação da agropecuária na composição do PIB municipal varia entre 23,59% e 31,06%, o que demonstra a importância econômica das atividades agrícolas para o Território da Borborema.

Por último, temos as atividades industriais que estão mais presentes nos municípios de Campina Grande (29,51%), Queimadas (22,97%) e Serra Redonda (17,57%), números que são realmente significativos quando consideramos que a contribuição das atividades industriais ao PIB do Estado é de 19,27%. Podemos atribuir estes números ao fato destes municípios estarem nas rotas das rodovias BR 230 e BR 104, as principais que cortam o Estado.

Destacamos ainda que 13 dos 21 municípios do território, o que representa 62%, possuem menos de 10% do seu PIB associado às atividades industriais. Estes números estão ligados a fatores como fragilidade hídrica, de infra-estrutura, qualidade de acesso as rodovias e faltas de incentivos públicos e privados, problemas bem característicos dos pequenos municípios brasileiros.

Ainda segundo o IBGE, o PIB per capita médio do Território da Borborema é de R\$ 4.783,00, ficando bem abaixo do índice paraibano, que é de R\$ 6.097,00. Os maiores PIB per capita do Território são, como era de se esperar em função de suas potencialidades econômicas, os dos municípios de Campina Grande com (R\$ 9.066) e Esperança (R\$ 6.351), que inclusive estão acima da média estadual.

Com relação aos aspectos econômicos é importante destacarmos ainda a importância da agricultura familiar como a principal categoria produtiva do setor agropecuário do Território da Borborema, pois, segundo o Censo Agropecuário 2006 do IBGE, existem 27.564 estabelecimentos agropecuários no território, dos quais 24.745 (90,76%) são de agricultores familiares (Tabela 5). Entretanto, os menos de dez por cento de agricultores não familiares concentram 56,88% das terras, o que aponta, evidentemente, para uma grande concentração fundiária no Território da Borborema.

Sem embargo, mesmo neste aspecto, há casos interessantes que evidenciam a força da agricultura camponesa no território, como o do município de Matinhas, onde 90% dos estabelecimentos são de agricultores familiares, os quais ocupam 72,26% das áreas produtivas (Tabela 5). No ano de 2006, 90% destes estabelecimentos obtiveram receitas, auferindo a segunda maior receita do setor agropecuário do território em 2006, 27 milhões de reais, sendo suplantada apenas pelos estabelecimentos não familiares do mesmo município, que apuraram

cerca de 29 milhões de reais no mesmo ano (Tabela 6), mesmo considerando-se que a receita por unidade produtiva foi significativamente maior nos estabelecimentos patronais, que concentram menos de 30% da área agrícola do município.

Tabela 5 – Número e área de estabelecimentos agrícolas, por condição de produtor – T. Borborema (2006)

Municípios	Estabelecimentos (unidades)					Área (em hectares)				
	Total	Não familiar		Agricultura Familiar		Total	Não familiar		Agricultura Familiar	
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%
Alagoa Nova	1.713	130	7,59	1.583	92,41	11.281	5.688	50,42	5.593	49,58
Algodão de Jandaíra	177	37	20,9	140	79,1	10.524	7.851	74,6	2.673	25,4
Arara	1.088	50	4,6	1.038	95,4	5.684	1.023	18	4.661	82
Areia	2.054	327	15,92	1.727	84,08	21.966	14.536	66,18	7.429	33,82
Areial	598	51	8,53	547	91,47	3.265	1.013	31,02	2.252	68,98
Borborema	298	35	11,74	263	88,26	2.293	1.118	48,75	1.175	51,25
Campina Grande	2.138	332	15,53	1.806	84,47	28.701	21.455	74,75	7.246	25,25
Casserengue	793	40	5,04	753	94,96	11.378	5.301	46,58	6.078	53,42
Esperança	1.916	141	7,36	1.775	92,64	10.081	3.749	37,19	6.332	62,81
Lagoa Seca	1.820	228	12,53	1.592	87,47	18.747	14.026	74,82	4.721	25,18
Massaranduba	1.975	166	8,41	1.809	91,59	18.152	12.701	69,97	5.452	30,03
Matinhas	818	82	10,02	736	89,98	3.632	1.008	27,74	2.624	72,26
Montadas	527	50	9,49	477	90,51	2.727	1.218	44,67	1.509	55,33
Pilões	762	78	10,24	684	89,76	5.184	2.435	46,98	2.749	53,02
Puxinanã	952	119	12,5	833	87,5	5.014	1.680	33,52	3.333	66,48
Queimadas	3.614	315	8,72	3.299	91,28	24.476	13.320	54,42	11.156	45,58
Remígio	959	63	6,57	896	93,43	12.088	6.963	57,6	5.125	42,4
S. S. de Lagoa de Roça	1.504	106	7,05	1.398	92,95	4.391	918	20,9	3.473	79,1
Serra Redonda	1.124	194	17,26	930	82,74	3.845	1.333	34,65	2.513	65,35
Serraria	787	115	14,61	672	85,39	6.703	4.179	62,34	2.524	37,66
Solânea	1.947	180	9,24	1.767	90,76	16.567	7.441	44,92	9.126	55,08
Território	27.564	2.839	9,24	24.725	90,76	226.699	128.956	56,88	97.744	43,12

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006

Ainda no que tange ao desempenho econômico dos estabelecimentos agropecuários do Território da Borborema, o IBGE apurou que, em 2006, 17.693 unidades obtiveram receitas, sendo que, destas, 15.610 (87,63%) eram estabelecimentos de agricultores familiares (Tabela 6). Estes estabelecimentos geraram uma receita anual bruta de cerca de 140 milhões de reais, isto é, 60,17% do total. Considerando estes números, conclui-se que cada estabelecimento da Agricultura Familiar no Território da Borborema apurou uma receita média anual de R\$ 8.963,00, o que equivale a uma renda mensal de R\$ 743,00. Merecem destaque, neste particular, o já citado município de Matinhas, bem como os municípios de Lagoa Seca e Alagoa Nova, cujos estabelecimentos familiares lograram gerar receitas médias mensais de R\$ 3.976,00, R\$ 1.953,76 e R\$ 1.280,45, respectivamente¹.

¹ É preciso verificar os dados do IBGE sobre a receita dos estabelecimentos da Agricultura Familiar do município de Borborema (Tabela 6), que apresentam uma significativa discrepância em relação aos demais.

Tabela 6 – Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram receitas e valor das receitas obtidas no ano por tipo de receita e agricultura familiar.

Municípios	Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram receitas no ano (Unidades)					Valor das receitas obtidas pelos estabelecimentos no ano (Mil Reais)				
	Total	Não familiar	%	Agricultura familiar	%	Total	Não familiar	%	Agricultura familiar	%
Alagoa Nova	1.306	99	7,58	1.207	92,42	33.413	14.868	44,5	18.546	55,5
Algodão de Jandaíra	99	32	32,32	67	67,68	243	157	64,47	86	35,53
Arara	689	41	5,95	648	94,05	1.124	154	13,69	970	86,31
Areia	1.319	262	19,86	1.057	80,14	13.489	6.323	46,88	7.166	53,12
Areial	392	39	9,95	353	90,05	1.170	152	12,99	1.018	87,01
Borborema	271	32	11,81	239	88,19	29.056	5.253	18,08	23.803	81,92
C. Grande	1.237	205	16,57	1.032	83,43	16.953	11.269	66,47	5.685	33,53
Casserengue	399	31	7,77	368	92,23	1.311	505	38,49	806	61,51
Esperança	1.107	112	10,12	995	89,88	4.437	2.250	50,7	2.188	49,3
Lagoa Seca	1.294	155	11,98	1.139	88,02	30.131	3.428	11,38	26.704	88,62
Massaranduba	1.125	102	9,07	1.023	90,93	2.329	404	17,36	1.925	82,64
Matinhas	632	66	10,44	566	89,56	56.258	29.253	52	27.005	48
Montadas	430	44	10,23	386	89,77	18.968	17.797	93,83	1.171	6,17
Pilões	574	49	8,54	525	91,46	6.223	632	10,16	5.591	89,84
Puxinanã	708	96	13,56	612	86,44	6.312	3.964	62,79	2.349	37,21
Queimadas	2.401	266	11,08	2.135	88,92	13.673	9.294	67,98	4.379	32,02
Remígio	575	49	8,52	526	91,48	2.546	652	25,63	1.893	74,37
S. S. de L. de Roça	994	83	8,35	911	91,65	2.641	611	23,14	2.030	76,86
Serra Redonda	628	123	19,59	505	80,41	750	151	20,18	598	79,82
Serraria	570	81	14,21	489	85,79	11.174	6.908	61,83	4.265	38,17
Solânea	943	116	12,3	827	87,7	2.618	889	33,94	1.730	66,06
Território	17.693	2.083	12,37	15.610	87,63	254.819	114.914	39,83	139.908	60,17

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

Algumas atividades produtivas agropecuárias merecem destaque no Território da Borborema. A mais importante delas é a fruticultura, pois o território produziu mais de 165 mil toneladas de frutas em 2006, respondendo por toda a safra de tangerina e de mudas de frutas cítricas do Estado, além de 94% da laranja, 66% do limão, 61% da banana, 70% do abacate, 61% da jaca, 44% da jabuticaba, 16% do caju, 7% da castanha de caju, 10% da manga e 3% do maracujá produzidos na Paraíba (IBGE, 2009).

Dos vinte e um municípios do Território, dezessete (81%) produzem algum tipo de fruta e, deste total, seis municípios pertencem à região do Brejo paraibano (Alagoa Nova, Areia, Borborema, Matinhas, Pilões e Serraria), os quais, juntos, respondem por 87,9% da produção de frutas do Território (IBGE, 2009). A maioria destes municípios tem como nicho de mercado as feiras livres e o grande mercado consumidor de Campina Grande.

Outras lavouras importantes do território são a de feijão preto, cuja produção em 2006 foi de 1.745 toneladas, o que corresponde a 45% da produção estadual, a de batata inglesa, com 1.446 toneladas (32,6%) e a fava, com 2.417 toneladas (27%), esta última praticada em 20 municípios do território (IBGE, 2009).

Embora a produção de milho no território tenha correspondido a apenas 8,5% da produção do Estado (17.541 toneladas), todos os municípios produziram este grão, o mesmo

acontecendo com o feijão. Estes dados são interessantes, pois o milho e o feijão são as lavouras típicas do campesinato nordestino, uma vez que constituem a base da subsistência das famílias. Assim, a disseminação das lavouras do milho e do feijão por todo o território, inclusive em suas partes mais castigadas pela baixa pluviosidade, indica a forte presença da agricultura familiar no Território da Borborema que, por sinal, é o único produtor de sementes de feijão da Paraíba (IBGE, 2009).

De fato, quando comparamos a quantidade produzida com a quantidade vendida de milho e feijão no Território da Borborema (Tabela 7) verificamos que apenas 40% da produção de milho e 34% de feijão foram comercializados, o que demonstra, evidentemente, que a maior parte da produção destes grãos é para o consumo da família, reforçando a tese de que a principal força produtiva da região é camponesa.

Tabela 7 – Quantidades Produzidas e Vendidas de Milho e Feijão - Território da Borborema (2006)

Município	Milho			Feijão		
	Produção	Venda	V/P	Produção	Venda	V/P
Alagoa Nova	275	118	43%	152	41	27%
Algodão de Jandaíra	11	3	27%	8	2	25%
Arara	160	55	34%	296	115	39%
Areia	652	245	38%	658	194	29%
Areial	96	21	22%	398	88	22%
Borborema	18	5	28%	17	8	47%
C. Grande	10.232	4.638	45%	2.652	596	22%
Casserengue	253	140	55%	221	72	33%
Esperança	234	69	29%	718	296	41%
Lagoa Seca	631	285	45%	2.761	1.346	49%
Massaranduba	444	193	43%	175	18	10%
Matinhas	138	72	52%	41	4	10%
Montadas	282	52	18%	274	135	49%
Pilões	120	30	25%	46	9	20%
Puxinanã	220	44	20%	595	355	60%
Queimadas	2.244	592	26%	582	182	31%
Remígio	332	147	44%	295	78	26%
S. S. de Lagoa de Roça	93	24	26%	295	114	39%
Serra Redonda	193	52	27%	91	6	7%
Serraria	492	178	36%	563	110	20%
Solânea	421	85	20%	393	62	16%
Território	17.541	7.048	40%	11.231	3.831	34%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

Também a mandioca, indispensável no cardápio nordestino em forma de farinha, que teve uma produção de 11.886 toneladas (14,4% da produção estadual), só não foi cultivada nos municípios de Algodão de Jandaíra e Casserengue, os mais secos do Território da Borborema com incríveis médias anuais de 311 e 404 mm, respectivamente (Tabela 1). Por outro lado, o

território é responsável por 45% da farinha de mandioca produzida no Estado, tendo comercializado 1.418 toneladas do produto em 2006 (IBGE, 2009).

A horticultura é uma atividade agrícola comercial importante no Território da Borborema, que responde por 25% da produção do Estado (Tabela 8), tendo produzido cerca de 30 mil toneladas no ano de 2006 (IBGE, 2009). Merecem destaque a produção de chuchu, 11.099 toneladas (99,41% da produção estadual), couve, 337 toneladas (73,74%), alface, 3.224 toneladas (49%) e coentro, 4.456 toneladas (41,51%), dentre outras.

Tabela 8 – Produção de hortaliças (em toneladas)
Estado da Paraíba e Território da Borborema (2006)

Produto	Paraíba	Território da Borborema	Participação do Território
Abobrinha	56	19	33,93%
Agrião	49	2	4,08%
Alecrim	2	2	100,00%
Alface	6.530	3224	49,37%
Batata-baroa	25	7	28,00%
Batata-doce	33.273	4995	15,01%
Berinjela	150	58	38,67%
Beterraba	846	165	19,50%
Cará	282	17	6,03%
Cebolinha	868	225	25,92%
Cenoura	10.417	7	0,07%
Chuchu	11.099	11033	99,41%
Coentro	10.734	4456	41,51%
Couve	457	337	73,74%
Couve-flor	120	1	0,83%
Erva-doce	35	35	100,00%
Espinafre	17	6	35,29%
Inhame	8.441	433	5,13%
Jiló	59	41	69,49%
Maxixe	280	60	21,43%
Milho verde (espiga)	26.769	3641	13,60%
Pepino	168	104	61,90%
Pimentão	8.385	863	10,29%
Quiabo	613	176	28,71%
Rabanete	10	1	10,00%
Total	120.194	29.908	24,88%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

A produção de flores e plantas ornamentais também tem se desenvolvido no Território da Borborema, que foi o responsável pela metade da produção do Estado em 2006, rendendo um total de 462 mil reais naquele ano, com destaque para os municípios de Pilões e Lagoa Seca, que apuraram 94% dos rendimentos auferidos neste setor produtivo no Território da Borborema (IBGE, 2009).

A pecuária não é uma atividade tão importante quanto a agricultura no Território da Borborema, pois o rebanho territorial representa apenas 16% do efetivo estadual, média superada apenas pela criação de aves (18,5% do efetivo estadual) (Tabela 9). Entretanto, a criação de animais tem seu papel no quadro da sustentabilidade do empreendimento camponês no território, pois é um sistema produtivo complementar de relevante importância para a subsistência familiar e uma espécie de poupança, que pode ser utilizada nas ocasiões em que o agricultor precisa acionar um recurso extra para qualquer fim. De fato, 84,3% dos estabelecimentos caprinocultores no Território são da agricultura familiar (IBGE, 2009).

Tabela 9 – Efetivo Pecuário (cabeças) - Território da Borborema (2006)

Município	Espécie de efetivo							
	Bovinos	Equinos	Asininos	Muare	Caprinos	Ovinos	Suínos	Aves
Alagoa Nova	6.540	195	172	270	211	463	560	13.325
Algodão de Jandaíra	1.055	56	197	25	3.070	3.209	47	1.065
Arara	4.317	132	217	91	626	1.306	156	18.194
Areia	14.612	656	490	629	608	1.425	1.094	94.077
Areial	2.208	53	6	5	143	448	164	4.834
Borborema	1.608	60	56	90	221	48	158	132.431
C. Grande	13.501	918	355	199	1.281	4.494	1.576	255.078
Casserengue	4.614	184	192	34	699	911	245	27.234
Esperança	6.260	102	77	61	261	1.161	678	53.802
Lagoa Seca	5.340	298	59	30	499	1.903	1.231	57.288
Massaranduba	8.248	723	573	177	1.007	2.114	605	36.830
Matinhas	1.209	38	115	41	91	147	128	7.888
Montadas	1.471	27	12	8	70	629	1.035	479.185
Pilões	3.312	110	95	185	399	295	96	37.646
Puxinanã	4.388	207	50	16	268	1.686	1.117	194.915
Queimadas	16.594	697	911	120	1.495	4.494	2.374	180.065
Remígio	5.863	329	160	70	1.119	1.038	465	10.070
SS de Lagoa de Roça	3.499	67	51	21	111	752	570	12.711
Serra Redonda	3.021	138	216	90	404	149	216	11.361
Serraria	5.063	316	199	177	230	432	198	10.431
Solânea	8.325	397	512	107	842	1.731	423	108.845
Total	121.048	5.703	4.715	2.446	13.655	28.835	13.136	1.747.275
Paraíba	1.313.662	47.077	46.573	15.636	461.401	442.589	105.988	9.451.249
Participação (%)	9,21%	12,11%	10,12%	15,64%	2,96%	6,52%	12,39%	18,49%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

No que tange à produção leiteira, em 2006 o Território produziu 16 milhões de litros de leite de vaca e 91.600 litros de leite de cabra, o que representa 7% e 2% da produção do Estado, respectivamente (IBGE, 2009). O papel da agricultura familiar também é expressivo nesse segmento, pois ela foi responsável por 59,36% da produção do leite de vaca e 67,16% do leite de cabra. Em termos espaciais, todos os municípios do território produzem leite de vaca, mas Campina Grande, Queimadas e Areia concentram 65% dessa produção. Por outro lado, o leite de

cabra é produzido predominantemente nas zonas central e nordeste do Território, sendo praticamente ausente nos municípios Brejo. Os três maiores produtores de leite de cabra do Território são os municípios de Arara (16 mil litros), Remígio (13 mil litros) e Serra Redonda (8 mil litros), onde os agricultores familiares são responsáveis por 99,67%, 90,42% e 98,87% da produção, respectivamente.

Embora seja incipiente e concentrada em alguns municípios, a produção agroindustrial do Território da Borborema apresenta alguns dados interessantes. Em primeiro lugar, o território é o maior produtor de cachaça do Estado, tendo destilado 1.342.000 litros em 2006, 83% da produção estadual. A cachaça é fabricada nos municípios plantadores de cana, localizados no Brejo Paraibano, destacando-se Areia (769 milhões de litros) e Alagoa Nova (531 milhões de litros), que, juntos, são responsáveis por 97% da produção territorial e 67% da produção estadual (IBGE, 2009). É importante salientar que marcas de projeção nacional e internacional são engarrafadas no município de Areia, que vende 83% de sua produção diretamente ao consumidor (IBGE, 2009), venda esta vinculada ao desenvolvimento do turismo na região do Brejo, que é focado nos antigos engenhos outrora ali implantados, onde estão as destilarias artesanais e onde vêm sendo implantados alguns equipamentos de hospedagem e lazer.

Outros produtos de destaque na agroindústria local são a farinha de mandioca, com uma produção de 1.418 toneladas em 2006 (45% da produção estadual), a polpa de frutas produzida no município de Matinhas, 60 toneladas (43% da produção estadual) e os dois mil litros de suco de frutas produzidos no município de Serra Redonda (40% da produção estadual). Merece menção ainda a produção de carne verde, pois o Território da Borborema, produz 24% da carne bovina, 14% da carne suína e 17% de outras carnes comercializadas na Paraíba (IBGE, 2009).

Como se sabe, a comercialização dos produtos agropecuários e agroindustriais é um fator fundamental para o desenvolvimento territorial. Neste sentido, a difusão de feiras agroecológicas no Território da Borborema tem sido uma importante medida para o escoamento da produção agropecuária familiar, agregando renda ao empreendimento camponês. Atualmente, existem sete feiras agroecológicas no território: duas em Campina Grande, uma em Esperança, uma em Remígio, uma em Lagoa Seca, uma em Solânea, uma em Massaranduba e outra em Alagoa Nova. Para se ter uma idéia da importância econômica destas feiras, de acordo com o Pólo Sindical da Borborema, nos anos de 2006, 2008 e 2009 as feiras agroecológicas comercializaram 1.800 toneladas de alimentos, movimentando mais de 1,4 milhões de reais (Tabela 10).

Tabela 10 – Quantidade de alimentos produzida e valor da produção vendida em feiras agroecológicas - Território da Borborema (2006, 2008, 2009)

Ano	Quantidade produzida (kg)	Valor da produção vendida (R\$)
2006	510.070	313.905,00
2008	619.060	416.520,00
2009	680.654	680.654,00
Total	1.809.784	1.411.079,00

Fonte: Pólo Sindical da Borborema – Balanço 2009

Outro fator de incremento econômico que merece destaque é o forte processo de transferência de renda que vem sendo proporcionado por uma série de políticas públicas e benefícios conquistados. O primeiro que tem provocado um forte impacto econômico nestes municípios é a aposentadoria rural. A sua universalização a partir de 1988, e a sua paridade com o salário mínimo, tem tido um papel decisivo no sentido de compensar perda de renda e promover a manutenção alimentar de um número considerável de famílias. Também podemos citar os programas sociais (bolsa família), que desde o governo FHC e incrementado pelo governo Lula tem sido uma importante fonte de renda complementar. Podemos citar ainda o seguro safra que tem como meta amparar as perdas das safras em função de fatores geralmente relacionados às variações climáticas, que é uma característica deste Território.

É necessário também destacar a importância para a dinamização econômica do Território os programas de compras públicas (PNAE – merenda escolar) e aquisição e distribuição de alimentos (PAA/CONAB), a partir do momento que tornam possível a abertura de um novo mercado institucional que privilegia a compra de produtos de agricultores familiares e a consequente distribuição gratuita nos programas sociais de alimentação escolar e segurança nutricional e alimentar das famílias atendidas.

Contudo, a pobreza no meio rural, apesar de um notável processo de redução desde o primeiro governo Lula, ainda é expressiva no Território da Borborema, onde existem 158.090 domicílios, o que equivale a 18,4% do total do Estado, sendo que 42,51% destes são classificados como domicílios pobres (IBGE, 2011). É necessário observar que quando retiramos o município de Campina Grande dos cálculos, esse percentual médio aumenta vertiginosamente, mostrando assim a influência deste pólo regional no desenvolvimento do Território.

Sendo assim, e se retiramos a dimensão econômica que tem a cidade de Campina Grande para a economia não só do Território, mas também para o Estado, a principal atividade econômica do Território da Borborema reside na agricultura familiar. Esta atividade é fortalecida pela diversidade da produção agrícola territorial (frutas, grãos e pecuária), pelo escoamento da produção através das feiras (agroecológicas e livres) e programas governamentais (PAA e

PNAE), e também das políticas de transferência de renda (aposentadorias, auxílios, bolsa família, seguro safra, entre outras). Podemos ainda destacar que a quantidade de pessoas formalmente empregadas no Território da Borborema está concentrada na administração pública dos municípios e do Estado e, de forma menos significativa, nos setores de comércio e de serviços.

1.5. *Dimensão Político-Institucional*

A variabilidade climática² associada à pobreza é uma relação que ainda causa sérios problemas sociais e políticos no Território da Borborema, pois a vulnerabilidade da população transforma-se em oportunidade para determinados agentes políticos efetivarem ações junto a ela com o intuito de estabelecer uma relação de troca de favores (distribuição de água, alimentos, etc.) por lealdade política e pelo voto. Esse tipo de “reciprocidade desequilibrada” é típico daquilo que os cientistas sociais conceituam como “relações de patronagem” (CANIELLO, 1990), fenômeno que, ao longo do tempo, tem perpetuado as relações de dependência entre eleitores e chefes políticos locais, configurando-se no principal obstáculo para a consolidação de formas horizontais de ação coletiva e, portanto, da evolução do capital social no Território. Assim, uma forte “cultura de subordinação” impede a organização e a luta para que se conquiste autonomia e direitos (DUQUÉ, 2009, p. 142). Um exemplo dos efeitos deletérios dessa situação foi o processo que alguns pesquisadores chamaram de “prefeiturização” dos conselhos municipais, que ao invés de atenderem a diversidades de atores, atendem, em sua grande medida aos desejos dos gestores municipais em detrimento da vontade das representações sociais e dos anseios da população.

Não obstante, nos últimos anos o Território da Borborema tem sido palco de uma série de ações que têm modificado substancialmente a movimentação e as relações de seus atores, sejam eles da sociedade civil organizada ou do governo devidamente constituído. De fato, o Território tem se transformado em um ambiente propício para a evolução de uma série de dinâmicas territoriais, as quais estão correlacionadas a uma série de fatores, como o fortalecimento dos sindicatos e movimentos sociais (associações, fóruns, etc.) ligados à agricultura familiar, e a presença de organizações não governamentais (ONG's).

Em função dessa dinâmica, no ano de 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com diversas

² Esta variabilidade pode ser exemplificada pela forte seca que atingiu o Território em 1997-98, e as fortes chuvas que caíram no Território este ano. Em ambos os casos foram decretados estado de emergência na grande maioria dos municípios.

organizações da sociedade civil e representantes dos governos estaduais e municipais, iniciaram o processo de identificação e seleção de “territórios rurais” em diversos Estados brasileiros. O que levou ao reconhecimento do Território de Identidade Rural da Borborema, que em seguida, no ano de 2008, se transformaria no Território da Cidadania da Borborema (CANIELLO ET ALL, 2009).

É importante ressaltar que o fator determinante para a implantação do Território de Identidade Rural da Borborema e em seguida do Território da Cidadania da Borborema, aconteceu em virtude do Território possuir um histórico de organizações constituídas em redes de atores sociais ligados ao fortalecimento da agricultura familiar, dos movimentos sociais, e da defesa de um novo modelo de desenvolvimento pautado na agroecologia. Este processo teve com principal elemento constitutivo a criação e consolidação do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema na década de 90, que tem como principal agente os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e as associações de pequenos produtores rurais.

É importante destacar que o que faz um conjunto de municípios constituírem um território não são apenas as suas características geográficas, mas é também, e, sobretudo, a ação de seus atores. Neste sentido, vários atores coletivos se destacam por sua ação conjunta, “construindo” o Território, dentre os quais destacamos o caso particular do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema e o Fórum dos Assentados, que têm um papel de forte protagonismo no âmbito do Colegiado Territorial.

O Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema é um projeto do movimento sindical do Território, historicamente bastante combativo, envolvendo dimensões materiais e simbólicas, notadamente em torno da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento. Ele se beneficia de um reconhecimento indiscutível por parte da sociedade civil local e dos atores políticos estaduais e de acesso a recursos públicos para realizar suas atividades, pois vem trabalhando eficientemente a partir de alguns instrumentos de políticas territoriais como políticas de sementes, de recursos hídricos, de segurança alimentar, de crédito, de infra-estrutura e de pesquisa e extensão. O Pólo constitui uma rede de mais de 3.500 famílias, em 150 comunidades, contando com 16 Sindicatos de Trabalhadores Rurais, em diálogo com ONG's e movimentos sociais: AS-PTA, PATAC, ASA-PB, ASA-BR, etc. Ele vem mostrando como as experiências concretas têm a capacidade de mobilizar e articular instituições governamentais: a Secretaria Estadual de Agricultura, a Conab, o Projeto Cooperar do Governo do Estado, o Pronaf, Universidades, Centro de Pesquisas e vários Ministérios.

O Pólo funciona como um fórum de organizações de agricultores que, desde 1996, atua na construção de um modelo alternativo de desenvolvimento sustentável a partir do resgate e da

valorização dos conhecimentos produzidos e acumulados pelos agricultores familiares, tentando também transformá-los em propostas de políticas públicas. Neste sentido, os atores sociais que criaram o Pólo Sindical da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ações. Todos eles concordam em dar prioridade ao desenvolvimento humano sobre o desenvolvimento estritamente econômico, considerando que o crescimento econômico não tem prioridade sobre o melhoramento das condições individuais e coletivas. Assim sendo, acorda-se uma grande importância aos valores de solidariedade tanto ao nível da comunidade local, quanto entre as diversas gerações. As lideranças que integram o Pólo Sindical acreditam que a construção coletiva desse novo modelo, baseado na justiça social, no desenvolvimento humano e na sustentabilidade ambiental, permitirá a construção de um trabalho permanente de luta contra as desigualdades.

Por outro lado, uma segunda característica político-institucional do Território é a presença e a atuação forte do Fórum dos Assentados que se originou com o fechamento da usina açucareira localizada nos arredores de Guarabira ao final dos anos 1980, acontecimento que gerou um movimento social composto dos antigos trabalhadores desta usina que reivindicavam o acesso a terra, desembocando na criação de 14 assentamentos. O Fórum é a herança deste movimento. Os assentamentos que constituem este Fórum estão localizados essencialmente na região do Brejo e se dividem nos municípios de: Pilões, Areia, Remígio e Serraria. Os temas de reivindicação atuais são essencialmente a moradia, a infraestrutura social (escolas, postos de saúde) o apoio à produção agropecuária e aos sociais na área da educação e alfabetização. Além dessas atividades, o Fórum, conta com o assessoramento por parte de uma ONG (SEDUP³) e de diversos movimentos sociais (MST⁴, CPT⁵, MPA⁶) para a realização do acompanhamento de outros assentamentos na região da Borborema.

Enfim, outro fator de caracterização político-institucional que merece destaque está ligado às práticas do poder público municipal. Varias prefeituras se diferenciam pela sua capacidade relativa de aceitar as dinâmicas de desenvolvimento supramunicipais, sejam as dinâmicas promovidas e articuladas pelos movimentos sociais (ex: ASA - PB), sejam as atividades associadas a projetos públicos de desenvolvimento territorial, como o Fórum de Desenvolvimento Territorial promovido pela MDA/SDT. No Território evidenciam-se lógicas clientelistas em várias prefeituras, nas quais, os gestores tentam favorecer as políticas públicas

³ Associação de Educação Popular (criada em Guarabira).

⁴ Movimento dos Sem Terra.

⁵ Comissão Pastoral da Terra.

⁶ Movimento dos Pequenos Agricultores (proveniente do MST).

que transitam pelas secretarias municipais em detrimento das políticas de desenvolvimento territorial com o objetivo de resguardar o controle dos recursos públicos e para usá-los em momento eleitorais. O município de Montadas, por exemplo, não se beneficia como os outros municípios das condições favoráveis, por causa da existência de uma forte oligarquia local, que se apoderou do poder municipal. Apesar do exemplo essa prática acontece de maneira corriqueira no Território. Outra prova desse processo é o fato de que vários desses atores sociais, lideranças consolidadas no ambiente dos movimentos social e sindical, bastante atuantes em seus municípios, apesar de se lançarem candidatos sistematicamente, não têm logrado êxito em várias campanhas eleitorais.

1.6. *As Dinâmicas Espaciais e Territoriais na Borborema*

Para entender bem o funcionamento do Território da Borborema, é necessário identificar alguns fatores de estruturação e diferenciação que o caracterizam.

Um primeiro fator importante para entender essa heterogeneidade é a localização dos pólos urbanos e as vias de comunicação. Dois pólos urbanos se destacam nas atividades humanas na região. A primeira é Campina Grande, que se destaca por ser a segunda maior cidade da Paraíba com 385.213 habitantes, ela tem influenciado as atividades econômicas de área central e sul das zonas da Borborema e do Agreste paraibano. O segundo centro, com menor importância, é a cidade de Guarabira com 55.326 habitantes. Localizado no Brejo, este município influencia as atividades econômicas da parte nordeste da região. Outro elemento que merece destaque é a rodovia de direção Norte-Sul que liga Campina Grande aos povoados mais importantes da região atuando como um eixo polarizante e onde se concentra a população do Território.

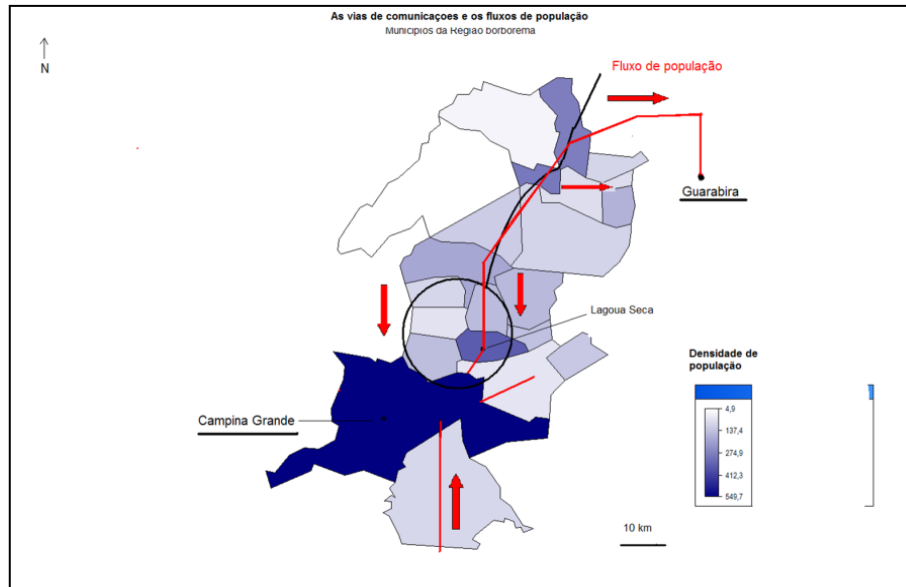


Figura 4 Vias de comunicação e os fluxos da população.
Fonte: Piraux e Bonnal (2009).

Estes dois municípios, e a malha viária que os ligam tem sido importante no sentido de viabilizar o escoamento da produção dos municípios, levando ao conseqüente fortalecimento do processo de dinamização econômica do Território. Uma prática que merece destaque é constituição e o fortalecimento das feiras agroecológicas, que além de trabalhar com uma nova perspectiva produtiva, ela tem formatado novos nichos de mercados para o escoamento da produção agrícola do Território.

A partir desses elementos e dos outros mapas, notadamente o da repartição da chuva que permiti distinguir três grandes zonas (Brejo, Curimataú e Agreste), é possível construir um mapa das dinâmicas territoriais.

De fato, a estruturação do Território e as suas dinâmicas sociais são produtos da forte diferenciação espacial das atividades agropecuárias, da repartição geográfica e das características da agricultura familiar. No entanto é importante observar a existência de diferentes zonas ou unidades espaciais específicas.

Além da concentração urbana (comércio, serviço, etc.) de Campina Grande, podemos identificar quatro zonas diferentes com dinâmicas territoriais específicas. Conforme Figura 5.

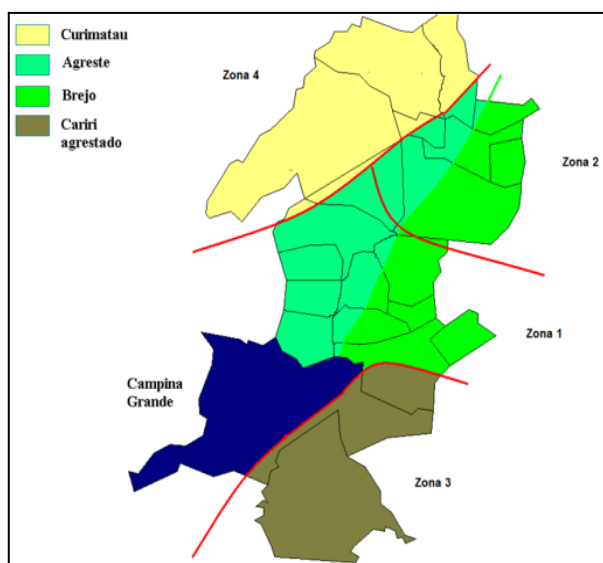


Figura 5 Divisão do Território em Zonas.
Fonte: Piraux e Bonnal (2009)

A zona 1, localizada no centro do Território é caracterizada pela forte densidade populacional e pela agricultura familiar bem estruturada. Nesta zona predominam os pequenos estabelecimentos familiares com o sistema de cultivo diversificado, destaca-se uma subzona de concentração dedicada a produção frutícola (Brejo) onde as condições climáticas são mais favoráveis. Outro fator que merece destaque é a proximidade do município de Campina Grande a outros municípios, que permite tanto a venda de produtos agropecuários, quanto a realização das atividades não agrícolas. Essa zona é o espaço privilegiado da intervenção do Pólo sindical.

Na zona 2 (zona oriental), os estabelecimentos são influenciados pelo Fórum dos Assentados, que está ligado a 14 projetos de assentamento rurais. Também são característica desta zona as propriedades voltadas para a produção da pecuária de corte. As atividades desta região são influenciadas pelas cidades de Solânea e, sobretudo Guarabira. Essa zona se beneficia de boas condições climáticas e predominam os sistemas de cultivos diversificados. Esta zona, como a zona 1, é característica de uma agricultura peri-urbana com uma densidade populacional elevada. Ela tem também em comum com a zona precedente, a apresentação de uma evolução importante dos sistemas técnicos na direção da agroecologia.

A zona 3, no Sudeste, corresponde ao Cariri Agrestino. Ela é composta por 3 municípios, dos quais figura Campina Grande. É uma zona seca dedicada principalmente às atividades de pecuária bovina (corte) e à produção leiteira voltada geralmente ao abastecimento da cidade de Campina Grande. Parte das grandes fazendas que se dedicam a esta atividade são objetos de conflitos agrários. A luta pela terra é de fato importante e os movimentos sindicais tentam

desenvolver um modelo agro-ecológico para a pecuária, sabendo que o contexto pluviométrico é pouco favorável.

A zona 4 corresponde ao Curimataú (noroeste), zona muito seca, com densidade demográfica muito baixa. Dominam as atividades de pecuária, principalmente ovino e caprino cultura de corte, cuja tendência é de crescimento. Nesta zona, as dinâmicas sociais, em torno de projetos coletivos são fracas uma vez que dominam as relações salariais entre grandes produtores e trabalhadores rurais. Um movimento recente de reforma agrária ganha força num contexto climático desfavorável, onde a seca torna possível somente atividades de pecuária.

Observa-se também uma correspondência entre este zoneamento e a repartição dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Território da Borborema (Figura 6). A pequena região do Curimataú (Zona 4) corresponde aos municípios de menor IDH (0,51 a 0,56), o que testemunha a precariedade das infra-estruturas sociais e das difíceis condições de produção (relacionadas às variações climáticas).

Na zona 2 (zona de atuação do Fórum dos Assentados) e 3 (zona Sul de Campina Grande, com presença marcada de assalariado agrícola), evidencia-se uma situação intermediária, sendo o IDH incluído entre 0,56 e 0,61. Além de Campina Grande que tem um IDH de 0,72, as zonas 1 (centro) e 5 (Cariri), apresentam situações contrastadas, onde municípios com IDH razoavelmente elevados, em torno de 0,64 (Esperança), avizinham municípios de IDH mais baixos (0,58 a 0,60).

Dessa forma, elementos e processos de natureza muito variada, de origem ou não antrópica, influenciam nitidamente as situações locais. Esses fatores são, notadamente, o clima e a repartição pluviométrica, a evolução da rede viária e o efeito polarizador das cidades da região, além da renovação dos movimentos sociais, da ação sindical, e de uma pequena evolução no tipo de governança municipal. A conjunção desses fatores, por sua vez, dá lugar a diversas dinâmicas territoriais que apontam para a possibilidade de uma transformação positiva no quadro social, político e econômico da região.

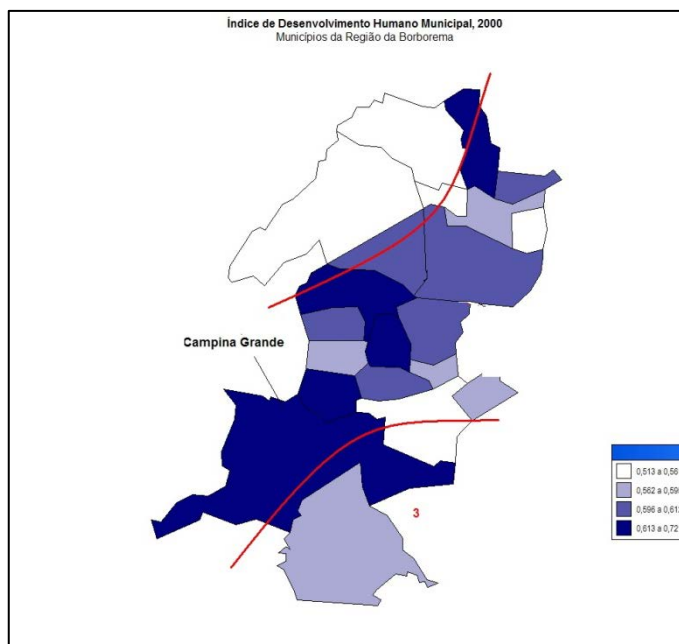


Figura 6 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2000)
Fonte: PNUD, 2001

A partir dessa caracterização sobre questões que descrevem a realidade do Território, ressalta-se a relevância de aprofundar o conhecimento sobre: os aspectos formadores da identidade territorial; sobre as capacidades institucionais que os municípios possuem e a forma como estas capacidades são acionadas no sentido de contribuir com espaços de diálogos com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial; sobre como o Território está organizado e preparado para a sua gestão, levando em consideração que o Território é uma arena constituída de forças políticas; avaliando os impactos dos investimentos financeiros oriundos da MDA/SDT; perceber como as famílias rurais visualizam a sua condição de vida em função da situação do Território, ou seja, queremos penetrar nas particularidades que fazem parte da origem e trajetória do Território e que influenciam na dinâmica atual e são relevantes para o processo de desenvolvimento sustentável do Território da Borborema-PB.

2. IDENTIDADE

Nas últimas décadas, o debate em torno da identidade territorial tem sido recorrente no campo acadêmico brasileiro e internacional, bem como nas esferas governamentais e não-governamentais, em função de sua importância crucial nos processos de ação coletiva, especialmente aqueles mobilizados para a construção do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, segundo CANIELLO (2009), a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de estruturas subjetivas que são, simultaneamente, um produto da estrutura social e um atributo da agência do indivíduo. Neste sentido, três são os componentes subjetivos da ação: parâmetros racionais que equilibram, pelo cálculo, desejos, crenças em oportunidades e avaliação de resultados (ELSTER, 1994: 29-59); códigos de conduta, fundamentados no que se conceitua como “padrão ético”, ou seja, “a gramática do comportamento e o desiderato moral” de uma determinada sociedade (CANIELLO, 1993: 9); e princípios de pertença, que consolidam sentimentos de inclusão na comunidade, proporcionando ao indivíduo uma identidade social e um credo gregário, ao torná-lo parte da totalidade que o define como pessoa.

Para além do cálculo racional – o fator primário da ação humana “em geral” – os códigos de conduta e os princípios de pertença informam a especificidade do comportamento das pessoas em seu contexto cultural, pois são constituídos por valores. Assim, os fatores culturais informam um estilo peculiar imperativo para a ação dos sujeitos em cada sociedade, o *ethos*, que é a raiz da identidade entre os indivíduos e a fonte da solidariedade social que a sustenta.

Esses dois fatores da ação humana compartilham de um mesmo substrato, a experiência social temporalmente acumulada, pois eles se afiguram a partir de conjunturas históricas: os códigos de conduta se fundamentam no que Weber chama de “imperativos éticos” (WEBER, 1993 [1904]: 112), as normas para a ação definidas a partir da “relevância” que historicamente a sociedade imputa a determinados valores, virtualmente universais (SEGADY, 1987: 71). Os princípios de pertença, por seu turno, são oriundos da própria tomada de consciência de sua tradição constitutiva, o passado histórico concebido como processo formador da coletividade. Dado o caráter “ambivalente” da sociedade (ABRAMS, 1982: 2), a duração histórica dos códigos de conduta e dos princípios de pertença consolida a posição deles numa estrutura estável que tende a se reproduzir através do tempo como uma marca: é a cultura, evidenciada pelo jeito de ser de um povo que informa a tradição civilizacional dos seus portadores e que, portanto, condiciona a ação dos indivíduos.

Max Weber foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e por que a identidade territorial funciona como critério de solidariedade social, o que fez em dois artigos seminais, que

consideramos como a formulação clássica sobre o tema (WEBER, 1978 [1921]: 385-98 e 901-40; WEBER, 1982 [1921]: 187-210). Nesses artigos, Weber estava preocupado em identificar a “natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais” (WEBER, 1978 [1921]: 901), ou seja, da “comunidade política”, entendendo-a como uma “comunidade de sentimentos” (WEBER, 1978 [1921]: 207).

Segundo Weber, a comunidade política é mais do que um mero agrupamento para atingir fins econômicos, pois, em sua essência, constitui-se como uma associação implantada num território delimitado, cujas interrelações entre os indivíduos é ordenada por um “sistema de valores” construído sobre aqueles sentimentos ou princípios de pertença que estabelecem a ligação “espiritual” do indivíduo com a sua coletividade, os quais estão fundamente arraigados na sua alma porque advêm de duas heranças básicas que constituem a “pessoa”: a ascendência familiar ou étnica e a tradição cultural constituída historicamente (WEBER, 1978 [1921]: 394).

Neste sentido, na chamada comunidade política, que pode ser a “nação” ou qualquer outra coletividade assentada sobre um “território de identidade”, a solidariedade social é elaborada através dos seguintes sentimentos ou princípios de pertença: (1) “crença na ascendência comum” (WEBER, 1978 [1921]: 387); (2) “apego ao território”; (3) “confiança na tradição”; e (4) “participação” em um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade, etc. que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”.

Segundo a SDT, a identidade é constituída pelas características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (MDA/SDT, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976), conceito que fundamenta o princípio constitucional brasileiro de auto-atribuição étnica.

A identidade se manifesta a partir da expressão do grupo e de sua ação social e coletiva frente a outros grupos e se forma, fundamentalmente, a partir das influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em relação aos seus valores e tendências sociais e culturais (MDA/SDT, 2011).

Diante disso, MDA/SDT, através do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), vem desenvolvendo ações com o objetivo de contribuir com a identificação das diversas identidades que possam caracterizar um território rural. Neste sentido, foram identificados sete fatores que se aproximam das realidades territoriais, e que em alguma medida podem influenciar o desenvolvimento Territorial. São os **indicadores de identidade**: Ambiental, Agricultura

Familiar, Economia, Pobreza, Etnia, Colonização e Político. Esta identificação permite à SDT elaborar tipologias que orientam suas ações com relação ao desenvolvimento rural sustentável.

Para cada indicador foram associados aspectos relacionados à delimitação territorial; à gestão territorial em termos de participação de organizações; ao planejamento relacionado com a visão de futuro, a definição de metas e objetivos; ao diagnóstico das características marcantes do território; à construção da história comum do território; e à resolução de conflitos. Ou seja, como a identidade é percebida pelos membros do Colegiado a partir das perspectivas atuais e futuras para desenvolvimento do Território.

Com o objetivo de verificar elementos que compõem a identidade do Território da Borborema, a Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) aplicou 80 questionários (Q2) de impressão aos membros do colegiado dos 21 municípios do Território da Borborema-PB⁷.

Os resultados obtidos com a aplicação do Q2 mostram que a categoria mais importante para a definição da identidade do Território é a agricultura familiar, portanto definida como o principal eixo aglutinador. No entanto, todas as outras categorias, com a exceção do indicador “etnia”, tiveram as suas avaliações ranqueadas como “médio alto”, evidenciando que também são elementos aglutinadores importantes para a definição da identidade territorial (Figura 7).

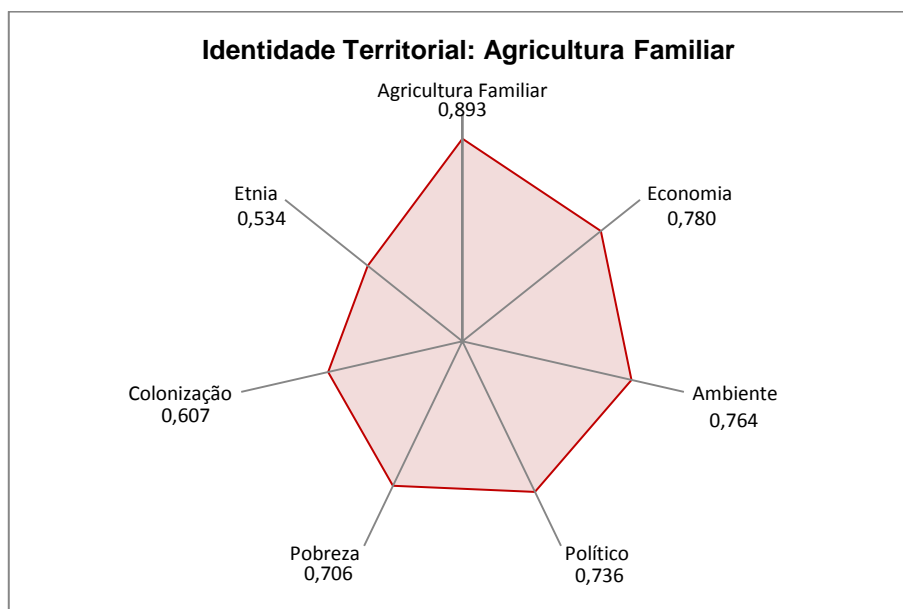


Figura 7 Indicadores de Identidade do Território da Borborema-PB

⁷ Dos 102 membros cadastrados no SGE, três tinham seu nome duplicado, o que nos deu um universo de 99 representantes, dos quais 19, por fazerem parte de entidades sem representação, não tiveram o questionário aplicado. Esta decisão foi tomada em reunião da CAI com a coordenação do colegiado, considerando o Regimento Interno. Após o processo de recomposição efetivado em 2011, o colegiado passou a ter 96 membros.

2.1. Agricultura Familiar

O indicador “agricultura familiar” aponta para a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores. Esse indicador apresentou um índice de 0,893, avaliado como alto, sendo o melhor indicador avaliado em relação aos demais.

Em relação à **definição dos limites do território**, a agricultura familiar foi avaliada como muito importante (76,3%) e importante (12,5%), somando 88,8% dos entrevistados que a consideraram como o aspecto de maior relevância para a delimitação territorial. Esta avaliação se repete no tocante à **história comum do território**, pois 90% dos entrevistados consideraram a agricultura familiar como um elemento importante para a tradição histórica do Território da Borborema, avaliando-a, neste aspecto, como importante (17,5%) e muito importante (72,5%). Quanto às **características marcantes do território**, agricultura familiar também foi considerada como a mais marcante, pois para 87,5% dos entrevistados ela foi avaliada como sendo um aspecto importante (18,8%) e muito importante (68,8%), como se pode verificar na Tabela 11.

Tabela 11 – A Agricultura Familiar e suas Organizações na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	76,3	12,5	3,8	1,3	2,5	3,8
História Comum	72,5	17,5	5,0	0,0	0,0	5,0
Características Marcantes	68,8	18,8	7,5	1,3	0,0	3,8
Gestão Territorial	60,0	26,3	10,0	1,3	0,0	2,5
Resolução de Conflitos	48,8	23,8	11,3	7,5	2,5	6,3
Visão de Futuro	76,3	15,0	2,5	2,5	0,0	3,8
Metas e Objetivos do Desenvolvimento	68,8	18,8	7,5	0,0	1,3	3,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Estes são dados muito significativos, uma vez que a base a identidade de qualquer grupo social é constituída, como foi dito anteriormente, pelo sentimento de pertença que os indivíduos nutrem pelo território em que habitam, pela história que comungam e pela cultura da qual participam. Assim, através dos altos índices atribuídos à agricultura familiar na avaliação destes quesitos, os membros do Colegiado Territorial da Borborema expressam que sua identidade está profundamente enraizada em sua “condição camponesa” (WOORTMAN, 1990).

Quanto à **gestão territorial**, foi possível verificar através da percepção dos membros do colegiado que para 86,3% dos entrevistados as organizações de agricultores familiares tiveram a sua participação considerada muito importante (60%) e importante (26,3%). Por outro lado, quando avaliados os **conflitos**, os dados retirados dos questionários aplicados revelam que 72,5% dos respondentes avaliaram como importante (23,8%) e muito importante (48,8%) o desempenho destas organizações.

Nestes dois quesitos, que apontam mais para a própria ação coletiva dos indivíduos e menos para o sistema de valores que a fundamenta, isto é, que expressam como a identidade é efetivada na prática social cotidiana, seja no consenso (gestão), seja no dissenso (conflito), também a agricultura familiar despontou na liderança, embora com índices e mais baixos que os demais (Ver Figura 8), o que demonstra que os respondentes consideram-na não apenas como um “sentimento de pertença”, mas também como o principal fundamento de sua “organização para a ação”.

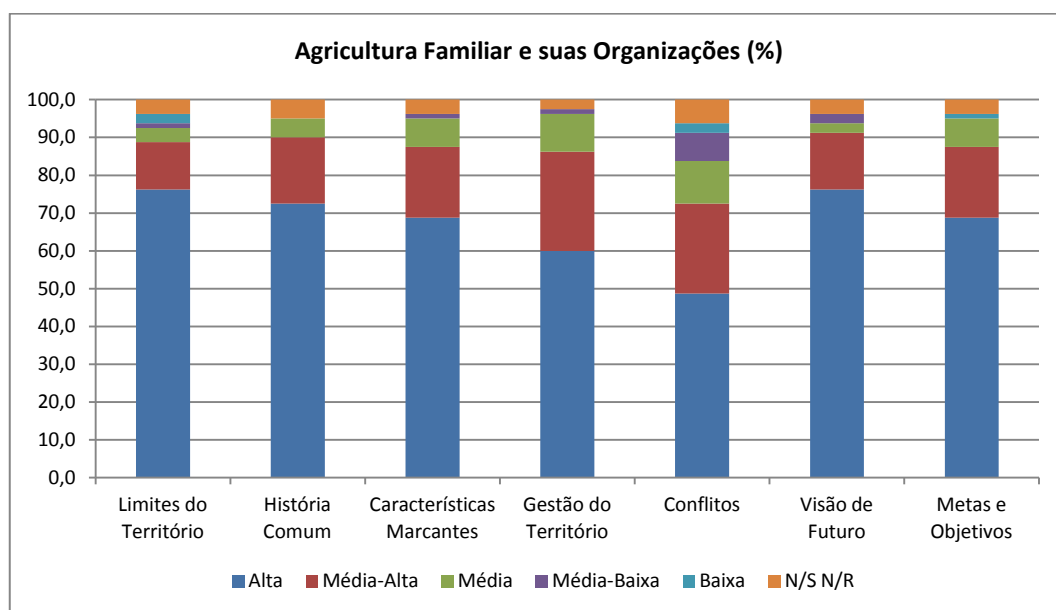


Figura 8 A importância da Agricultura Familiar e de suas organizações para a identidade territorial

Finalmente, na definição de sua **visão de futuro**, para 91,3% dos entrevistados, a agricultura familiar é tida como importante (15%) e muito importante (76,3%), ao passo em relação à **definição de metas e objetivos de desenvolvimento**, ela apresenta-se também como o aspecto mais bem avaliado, uma vez que para 87,5% dos entrevistados, este aspecto foi avaliado como importante (18,8%) e muito importante (68,8%).

Este resultado também é extremamente importante, pois evidencia que os membros do Colegiado Territorial da Borborema entendem que sua “participação em um destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903) está intimamente relacionada com a manutenção de sua identidade camponesa como uma referência para o planejamento e como um instrumento para a ação.

2.2. Economia

O indicador “economia” indica o efeito dos processos produtivos, pólos de desenvolvimento, geração de emprego e da estrutura econômica local. Esse indicador apresentou um índice de 0,780, avaliado como médio alto, sendo o segundo indicador melhor avaliado e portanto um elemento aglutinador importante para a identidade do território. Sabendo-se que a agricultura familiar é a principal atividade produtiva do Território da Borborema, como ficou demonstrado na Contextualização, esse desempenho reforça as conclusões que elaboramos no ponto 2.1, embora os escores atingidos sejam significativamente menores, como veremos.

De fato, as atividades econômicas da região foram avaliadas como sendo muito importantes (41,3%) e importantes (27,5%) para a **definição dos limites do território**, totalizando 68,8% dos entrevistados (Tabela 9), ao passo que 82,5% dos membros do colegiado consideram essas atividades importantes (38,8%) e muito importantes (43,8%) para a **história comum do território** da Borborema. Com relação às **características marcantes do território**, as atividades econômicas foram lembradas por 77,5% dos entrevistados, que as consideraram como importantes (36,3%) e muito importantes (41,43%) neste aspecto (Tabela 9).

Tabela 12 – Atividades Econômicas e Organizações Produtivas na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	41,3	27,5	15,0	8,8	0,0	7,5
História Comum	43,8	38,8	6,3	2,5	1,3	7,5
Características Marcantes	41,3	36,3	15,0	1,3	0,0	6,3
Gestão do Território	36,3	25,0	16,3	15,0	0,0	7,5
Conflitos	26,3	36,3	13,8	11,3	2,5	10,0
Visão de Futuro	53,8	27,5	12,5	1,3	1,3	3,8
Metas e Objetivos	38,8	32,5	20,0	0,0	2,5	6,3

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

No que tange à **gestão territorial**, a participação das organizações de produtores foi avaliada como muito importante (36,3%) e importante (25%), somando 61,3% dos entrevistados. Já com relação aos **conflitos** existentes no território, para 62,5% dos membros do colegiado que responderam aos questionários, os aspectos relacionados às atividades econômicas são vistos como importantes (36,3%) e muito importantes (26,3%). Como no caso da agricultura familiar e suas organizações, a avaliação dos processos de construção de consensos (gestão) e o tratamento de dissensos (conflitos) foram as que obtiveram os menores escores positivos, como se pode verificar na Figura 9, o que aponta para a necessidade de reflexão sobre o papel da identidade quando saímos do campo da ideologia e das representações (sentimento de pertença) para o campo da prática social (organização e ação).

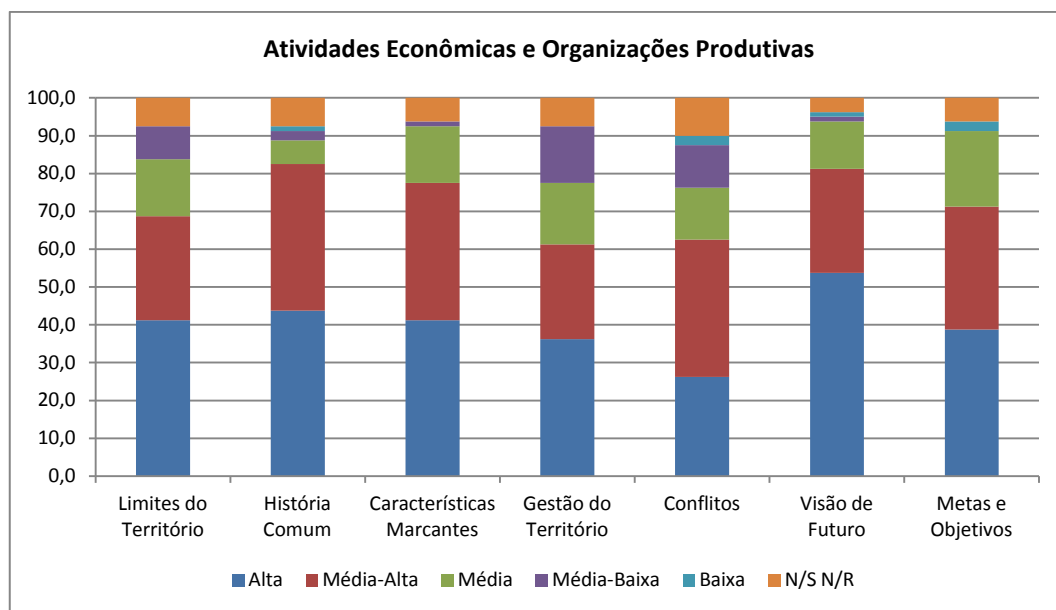


Figura 9 A importância das atividades econômicas e organizações produtivas para a identidade territorial

No que tange à **visão do futuro**, as atividades econômicas da região obtiveram seu melhor escore positivo na pesquisa (Figura 9), pois foram consideradas como muito importantes por 53,8% dos respondentes que, somados aos que consideraram estas atividades importantes (27,5%) totalizou 81,3% dos membros do colegiado territorial. Não obstante, no que diz respeito à definição de **metas e objetivos de desenvolvimento territorial**, 38,8% dos entrevistados consideraram as atividades econômicas muito importantes, ao passo que 32,5% as consideraram importantes, somando 71,3% dos entrevistados, o terceiro menor escore positivo deste aspecto, à frente apenas da avaliação positiva deste aspecto na gestão territorial e nos conflitos. Mais uma vez fica patente certo descompasso entre a elaboração ideológica dos membros do colegiado (“visão”) e a sua disposição prática para a ação (“metas e objetivos”), materializa numa discrepância de 10% entre a avaliação positiva dos dois fatores, o que deverá ser aprofundado posteriormente na pesquisa e na análise.

De toda sorte, os resultados demonstram a importância que as atividades econômicas têm para a elaboração da identidade dos membros do Colegiado Territorial da Borborema.

2.3. Meio Ambiente

O indicador “ambiente” demonstra o peso que possuem os atributos relativos aos recursos naturais, áreas de proteção, patrimônio natural e problemas ambientais nos aspectos do desenvolvimento territorial. Este indicador apresentou um índice de 0,764, avaliado como médio alto, sendo o terceiro melhor avaliado entre os sete apurados.

Entre todos os fatores que compõem este indicador, o que obteve o maior escore na pesquisa foi o que avalia o seu papel para os destinos do Território da Borborema, pois para 76,3% dos entrevistados, os aspectos relacionados aos recursos naturais foram avaliados como importantes (17,5%) e muito importantes (58,8%) para a **construção do futuro do território** (Tabela 10). Já em relação à definição de **metas e objetivos de desenvolvimento** para o território, 71,3% dos entrevistados avaliaram satisfatoriamente os aspectos relacionados aos recursos naturais como importante (27,5%) e muito importante (43,8%), apresentando uma discrepância ligeiramente menor na avaliação positiva (cerca de 5%) em relação à apurada na relação entre estes fatores no caso das atividades produtivas (10%), o que indica que há uma maior aproximação entre a avaliação ideológica e a predisposição prática no aspecto ambiental, o que realmente é uma constatação alentadora.

Tabela 13 – Meio Ambiente e Organizações Ambientais na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	41,8	27,8	10,1	6,3	0,0	13,9
História Comum	48,8	25,0	11,3	6,3	1,3	7,5
Características Marcantes	40,0	25,0	17,5	6,3	0,0	11,3
Gestão do Território	26,3	18,8	25,0	18,8	2,5	8,8
Conflitos	30,0	23,8	16,3	10,0	7,5	12,5
Visão de Futuro	58,8	17,5	8,8	2,5	0,0	12,5
Metas e Objetivos	43,8	27,5	15,0	3,8	1,3	8,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

De fato, nas últimas décadas, algumas organizações que atuam no Território da Borborema (AS_PTA, PATAC, Articulação do Semiárido, Pólo Sindical, Ecoborborema, etc.) vêm conduzindo e aprofundando o debate sobre a sustentabilidade ambiental, o que tem instrumentalizado a construção de uma identidade territorial “agroecológica” através de ações práticas como, por exemplo, o debate sistemático sobre o papel da assistência técnica e outras ações desenvolvidas no território, como é o caso da fruticultura e do controle alternativo de pragas.

Entretanto, o menor escore positivo foi atribuído ao papel das organizações ambientais na **gestão territorial**, pois apenas 45,1% dos entrevistados consideraram sua ação como importante (18,8%) e muito importante (26,3%) neste indicador (Figura 10). Seguindo a mesma tendência, vem o papel que o meio ambiente e as organizações ambientais desempenham nos **conflitos**, que tiveram avaliações positivas totalizando 53,8% (Tabela 10).

No que tange aos fatores ideológicos que compõem a base da identidade territorial, destacamos o papel do meio ambiente na construção da **história comum do território**, que foi o segundo fator melhor pontuado no indicador “ambiente”, totalizado 73,8% dos entrevistados

com avaliação positiva, sendo que 48,8% o consideraram muito importante e 25% importante (25%). Acompanhando esta tendência, 69,6% dos entrevistados avaliaram o meio ambiente e os recursos naturais como sendo aspectos importantes (27,8%) e muito importantes (41,8%) na definição dos **limites do território** da Borborema. Finalmente, 65% dos entrevistados consideraram ser importante (25%) e muito importante (40%) o papel do meio ambiente nas **características marcantes** do Território da Borborema.

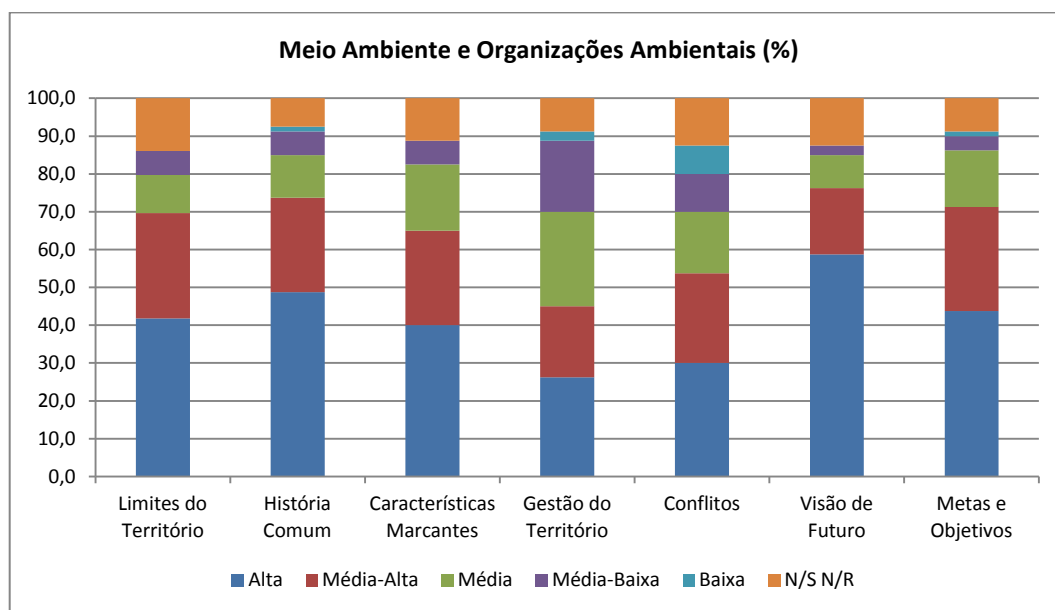


Figura 10 A importância das atividades econômicas e organizações produtivas para a identidade territorial

2.4. Política

O indicador “política” refere-se à influência dos grupos políticos, filiação partidária e das organizações comprometidas com os processos políticos nos aspectos chaves do desenvolvimento territorial. Este indicador apresentou um índice de 0,736, avaliado como médio alto.

Por ser o fator com o menor escore positivo neste indicador (50%), a influência dos movimentos sociais e grupos políticos na **gestão territorial** é o dado mais relevante no que tange à avaliação da política como elemento formador da identidade territorial. Se por um lado esta constatação aponta para a ausência dos movimentos sociais na dinâmica territorial – espaço ocupado por uma forte atuação sindical e presença de ONGs – por outro lado indica que a ingerência dos poderes políticos constituídos é mitigada no Colegiado. De fato, no quadro político do Território da Borborema se observa um paradoxo: embora o Pólo Sindical seja um organismo fortíssimo de mobilização, atuante há bastante tempo na região, suas lideranças não

logram ocupar cargos eletivos nas Câmaras e Prefeituras Municipais, embora frequentemente se lancem candidatos; em contrapartida, os políticos locais praticamente não têm influência alguma no Colegiado Territorial. Seguindo esta tendência, o papel dos movimentos sociais e políticos nos **conflitos** é avaliado como muito importante por apenas 28,8% dos respondentes e, tão somente, 27,7% o consideram importante, atingindo um total de 56,3% de avaliações positivas, o segundo menor neste indicador.

Tabela 14 – Movimentos Sociais e Políticos na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	38,8	23,8	25,0	3,8	1,3	7,5
História Comum	37,5	30,0	18,8	3,8	1,3	8,8
Características Marcantes	35,0	30,0	27,5	0,0	2,5	5,0
Gestão do Território	17,5	32,5	28,8	11,3	3,8	6,3
Conflitos	28,8	27,5	25,0	8,8	1,3	8,8
Visão de Futuro	37,5	33,8	16,3	2,5	1,3	8,8
Metas e Objetivos	37,5	30,0	20,0	5,0	1,3	6,3

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Seja como for, a política continua sendo considerada como um importante instrumento de luta para os membros do Colegiado, pois somente no fator **visão de futuro** os movimentos sociais e políticos atingem mais de 70% de avaliações positivas neste indicador (Figura 11), seguido de perto pelo fator **metas e objetivos do desenvolvimento**, avaliado positivamente por 67,5% dos respondentes, redundando na menor discrepância observada entre esses fatores (2,5%) até agora.

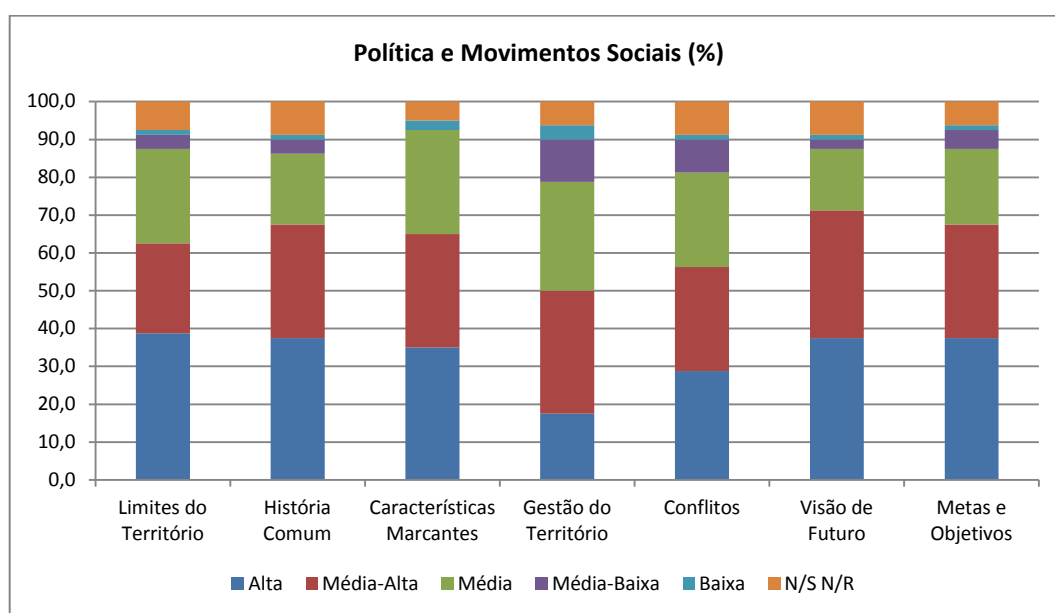


Figura 11 A importância movimentos sociais e políticos para a identidade territorial

Provavelmente esses resultados tenham relação com o papel da política na definição ideológica da identidade no território, pois 38,8% dos respondentes afirmaram que os movimentos sociais e políticos são muito importantes para a definição dos **limites do território**, os quais, somados aos 23,8% que os consideram importantes, dão um total de 62,5% de avaliações positivas. Seguindo a mesma tendência, 67,5% dos membros do colegiado relevam positivamente os movimentos sociais e políticos na construção da **história comum** do território, ao passo que 65% têm a mesma avaliação no que tange às suas **características marcantes**.

2.5. *Pobreza*

O indicador “**Pobreza**” refere-se ao impacto da marginalidade, exclusão social, desigualdade e outras precariedades econômicas. Esse indicador apresentou um índice de 0,706, avaliado como médio alto.

A posição de quinto lugar em importância da pobreza na constituição da identidade no Território da Borborema é um fato que requer uma profunda reflexão, que não cabe nos limites deste Relatório, mas que será enfrentada com fervor pela Célula de Acompanhamento e Informação, pois, com efeito, a negatividade, neste caso, pode ser positiva.

Senão, vejamos. Pouco mais da metade dos respondentes (52,5%) afirmaram que a pobreza, a marginalidade e os problemas sociais são importantes (25%) ou muito importantes (27,5%) para a definição dos **limites** territoriais, bem como são importantes (26,3%) e muito importantes (26,3%) para a construção da **história comum** do território. Contudo, 65% responderam serem a pobreza, a marginalidade e os problemas sociais **características marcantes** do território. Isto é, em relação a estes fatores, os membros do Colegiado Territorial da Borborema elaboram uma avaliação do passado que é mais positiva do que a avaliação do presente, constatação que deverá ser correlacionada com a avaliação dos efeitos do desenvolvimento apurados pela pesquisa do Índice de Condições de Vida (ICV).

Tabela 15 – Pobreza e Organizações Sociais e Comunitárias na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	27,5	25,0	23,8	8,8	2,5	12,5
História Comum	26,3	26,3	31,3	7,5	1,3	7,5
Características Marcantes	31,3	33,8	18,8	8,8	1,3	6,3
Gestão do Território	34,2	31,6	21,5	5,1	2,5	5,1
Conflitos	26,3	13,8	37,5	12,5	3,8	6,3
Visão de Futuro	36,3	30,0	18,8	2,5	1,3	11,3
Metas e Objetivos	28,8	27,5	23,8	8,8	2,5	8,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Entretanto, a atuação das Organizações Sociais e Comunitárias na **gestão territorial** obteve o segundo melhor escore neste indicador, pois 34,2% dos respondentes a consideraram muito importante e 31,6% importante, totalizando 65,8% de avaliação positiva, apenas meio ponto percentual abaixo da avaliação quanto à importância do equacionamento destes problemas na **visão de futuro** dos membros do Colegiado que consideraram ser isto importante (30%) e muito importante (36,3%).

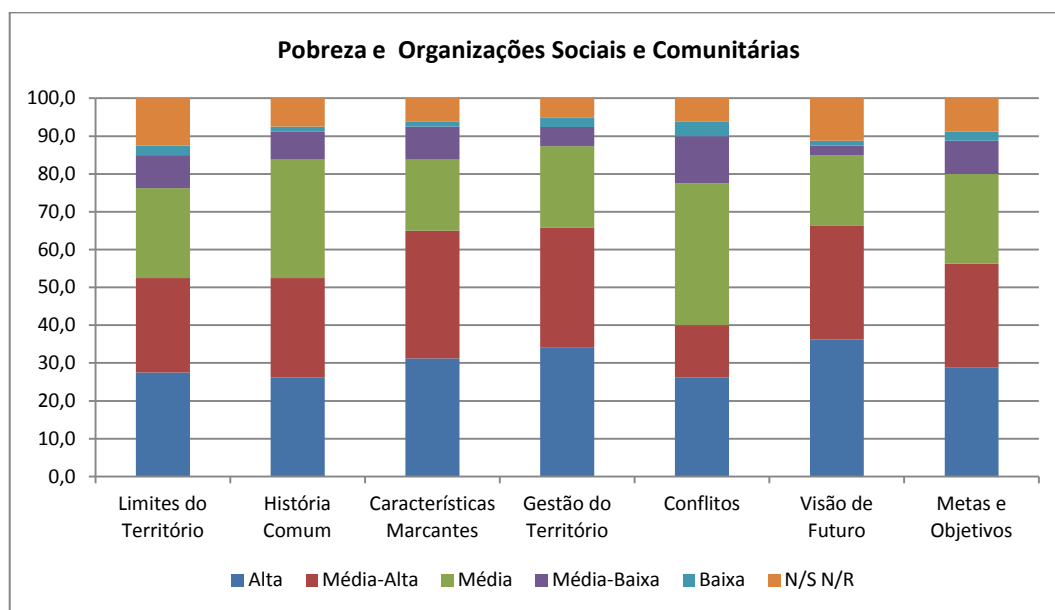


Figura 12 A importância da pobreza e Organizações Sociais e Comunitárias para a identidade territorial

Estes resultados apontam que existe uma prática comunitária efetiva de enfrentamento da pobreza, da marginalidade e dos problemas sociais no território através das organizações sociais e comunitárias e também configura uma clara consciência solidária na perspectiva de futuro dos membros do Colegiado Territorial, uma vez que o enfrentamento da pobreza foi, entre todos os fatores, o que obteve o maior escore neste indicador (Figura 12).

2.6. *Colonização e Etnia*

O indicador “colonização” trata do processo de ocupação territorial, ao passo que o indicador “etnia” mostra a interferência dos grupos que agem baseados em suas crenças e perfis étnicos. Esses foram os indicadores considerados menos importantes para a identidade territorial, atingindo, respectivamente, os índices de 0,607 (no limite do intervalo médio alto) e 0,534 (médio). Por esta razão, não serão analisados neste momento.

3. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as capacidades institucionais referem-se às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território, considerando seu arranjo político-institucional e as organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos (MDA/SDT, 2011b).

Para analisar e compreender as capacidades institucionais dos Territórios foi criado pelo MDA/SDT/SGE o Índice de Capacidades Institucionais (ICI) formado pelos seguintes indicadores:

1. Gestão dos Conselhos;
2. Capacidade das Organizações;
3. Serviços Institucionais Disponíveis;
4. Instrumentos de Gestão Municipal;
5. Mecanismos de Solução de Conflitos;
6. Infraestrutura Institucional;
7. Iniciativas Comunitárias;
8. Participação.

No Território da Borborema, a pesquisa foi realizada em dois momentos: no primeiro ciclo realizado em 2010, no qual foram aplicados os questionários com os representantes das Prefeituras Municipais no Colegiado, totalizando 21 municípios. As entrevistas foram realizadas com um Vice-Prefeito, 15 Secretários Municipais, sendo 12 Secretários de Agricultura e outros 05 servidores de escalões administrativos inferiores. No segundo ciclo, realizado em 2013, este universo foi ampliado para 63 questionários. Permaneceram os 21 questionários com os representantes do poder público, e foi adicionado ao universo os conselhos municipais (21 questionários aplicados), outros 21 questionários com um membro da sociedade de civil.

3.1. *I Ciclo de Pesquisa*

De acordo com os resultados apurados, o ICI do Território da Borborema é representado por um índice de 0,491, classificado como médio, sendo possível verificar o comportamento de cada indicador em relação àqueles que apresentam maior ou menor capacidade institucional.

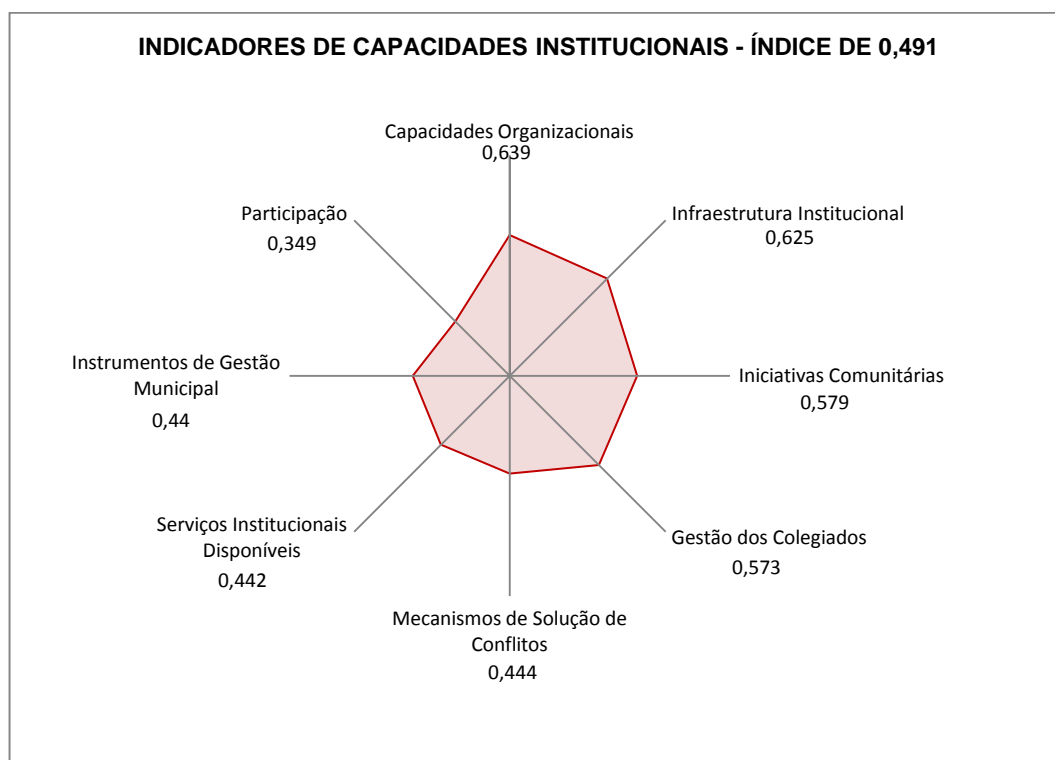


Figura 13 Indicadores de Capacidades Institucionais (ICI)

Assim, o indicador capacidades organizacionais foi o melhor avaliado, seguido dos indicadores infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias, gestão dos conselhos, mecanismos de solução de conflitos, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal e, finalmente, participação. Os resultados referentes ao Território da Borborema estão explicitados na Figura 13.

Indicadores de Capacidades Institucionais	0,497	Médio
1. Gestão dos Colegiados	0,572	Médio
2. Capacidades Organizacionais	0,639	Médio Alto
3. Serviços Institucionais Disponíveis	0,442	Médio
4. Instrumentos de Gestão Municipal	0,440	Médio
5. Mecanismos de Solução de Conflitos	0,444	Médio
6. Infraestrutura Institucional	0,625	Médio Alto
7. Iniciativas Comunitárias	0,579	Médio
8. Participação	0,376	Médio Baixo

Legenda:

0,00 - 0,20 = Baixo

0,20 - 0,40 = Médio Baixo

0,40 - 0,60 = Médio

0,60 - 0,80 = Médio Alto

0,80 - 1,00 = Alto

O indicador “**Capacidades Organizacionais**” enfatiza a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no território, tais como: cooperativas, grupos de mulheres, cadeias produtivas, acordos de comercialização, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias, entre outras. Esse indicador de capacidades organizacionais apresentou um índice de 0,639, avaliado como médio alto, sendo o indicador melhor avaliado em relação aos demais, o que mostra a presença de um importante “capital social” (PUTNAM, 1996: 177) no Território da Borborema.

O primeiro fator que compõe este indicador é a avaliação que os respondentes fazem em relação aos **segmentos sociais** que realizam ações de apoio às áreas rurais do município. Neste caso, foi possível verificar que as Associações de Agricultores Familiares e os Sindicatos são os segmentos sociais que realizaram mais ações de apoio às áreas rurais dos municípios apresentando um percentual de 16,4%, seguido de grupos religiosos com 14,8%, grupos de jovens com 13,3%, grupos de mulheres com 11,7%, Associação de Assentamentos da Reforma Agrária com 8,6% e em seguida os demais segmentos apresentando de forma menos expressiva. A Figura 14 mostra todos os resultados.

É importante destacar que os STR’s que fazem parte do Pólo Sindical da Borborema, organização central no protagonismo organizacional no Território da Borborema, contam com a colaboração de associações, grupos de jovens, grupos religiosos e movimentos sociais diversos (MST, CPT, ONG’s etc.).

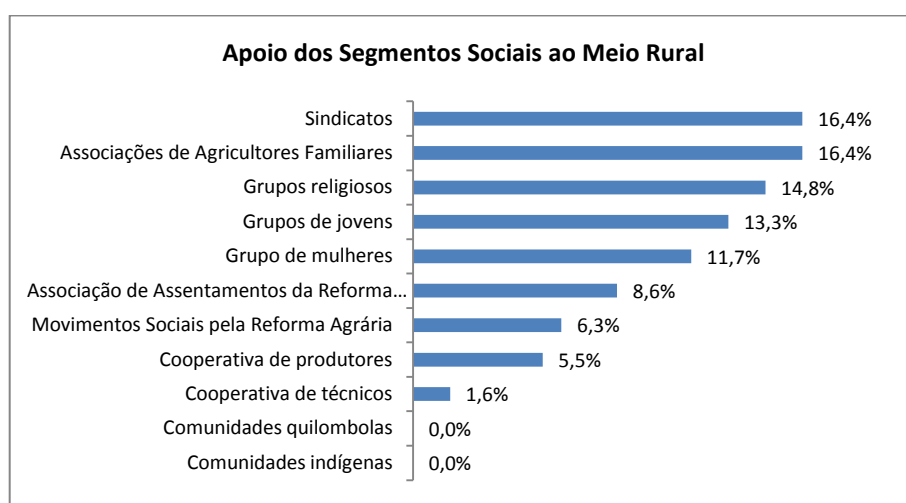


Figura 14 Apoio dos Segmentos Sociais ao Meio Rural

Em relação aos **investimentos municipais**, segundo fator na composição deste indicador, 95,2% dos entrevistados afirmaram que há investimentos de estímulo ao desenvolvimento das

cadeias produtivas, o que pode evidenciar uma preocupação com o processo de desenvolvimento sustentável no município, sendo informado por 71,4% dos representantes das prefeituras do Território da Borborema que há a existência de acordos de venda da produção entre os produtores do município por cadeias produtivas.

Embora estas sejam informações dadas pelos gestores municipais, implicando que esses dados devem ser verificados mais profundamente, é importante destacar que grande parte dos municípios têm aderido ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, na modalidade compra direta e distribuição simultânea às escolas. Ademais, a Lei 11.947, de 16 de julho de 2009, estabelece que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser alimentos advindos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Essa pode ser a justificativa de um número relativamente grande de municípios, cujos gestores afirmam a existências de acordos de venda.

Quanto às **instituições de prestação de serviços tecnológicos** dos municípios para apoio e melhoria das atividades produtivas, os resultados mostram que em 61,9% dos municípios há entre 1 a 3 instituições, 19,0% dos municípios há de 4 a 6, 14,3% entre 7 a 9 e 4,8% dos municípios acima de 10 instituições. Sendo relevante observar que em todos os municípios do Território há pelo menos uma instituição de apoio.

Esses resultados evidenciam a existência em todos os municípios de instituições ou organizações de serviços tecnológicos para apoio e melhoria das atividades produtivas, aspecto que evidentemente favorece o desenvolvimento do território e o fortalecimento do setor produtivo agropecuário. Neste sentido, vale ressaltar que a qualidade da atuação e a abrangência dos serviços é fator relevante para garantir que os objetivos de desenvolvimento sejam atendidos, questões que não foram apuradas pela pesquisa.

De toda maneira, a existência dessas instituições no âmbito do Território é um dado relevante para o processo de desenvolvimento local, porém deve-se buscar uma melhor articulação entre essas instituições, no sentido de possibilitar um trabalhar em conjunto para conseguir a efetividade das atividades e projetos territoriais. Para isso, é fundamental que os municípios criem suas bases, através de organizações locais que deem o suporte, seja técnico ou de gestão, para que se possam estabelecer as bases para o desenvolvimento sustentável.

O indicador **“Infraestrutura Institucional”** refere-se à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas nos

territórios. Esse indicador foi o segundo melhor avaliado, apresentando um índice de 0,625 (médio alto).

De acordo com a pesquisa realizada com os membros das Prefeituras Municipais no colegiado, em 19 cidades do Território da Borborema há salões de festas, em dez há parques, em cinco há casas de cultura, em quatro há teatros e em duas há cinemas. Além destes, treze respondentes disseram que em sua cidade há outros tipos de equipamentos de cultura e lazer, tais como ginásio, clubes, parque aquático, praça de eventos, museu, banda filarmônica e casa de show. Esses resultados mostram que os equipamentos culturais mais presentes nos municípios não proporcionam o desenvolvimento e fortalecimento da cultura local, bem como, a inclusão dos jovens e da população em atividades que permitam seu desenvolvimento intelectual e cultural para uma formação profissional e pessoal adequada.

De acordo com os entrevistados, 20 dos 21 municípios do Território da Borborema possuem Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) ou similar, sendo exceção a cidade de Serra Redonda. É importante destacar que apenas uma minoria de municípios possui realmente uma SDR, já que a grande maioria afirma existir a Secretaria de Agricultura, considerada como similar.

Vale ressaltar que a existência dessa Secretaria nos municípios é um indicador favorável ao desenvolvimento rural do território, porém é importante advertir que apenas a sua existência não é suficiente para o fortalecimento das atividades rurais, mas sim a atuação prática da mesma em busca de melhorias, apoiando os territórios rurais na busca por resultados. Dessa forma, além da existência da estrutura burocrática, a existência de um corpo técnico para apoiar os produtores rurais é fundamental para os resultados das atividades do Território da Borborema. Quanto a este aspecto, verificou-se que em 15 municípios (71,4%) existe um quadro técnico permanente nessas secretarias para manutenção dos trabalhos. Entretanto, foi possível constatar que os mesmos têm pouca autonomia e recursos para realizarem seus trabalhos.

De fato, quando indagados sobre as funções desempenhadas pela SDR, os representantes das Prefeituras no colegiado territorial afirmaram que a **formulação de projetos** e a **elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural** seriam atividades desempenhadas por 16 e 14 secretarias, respectivamente (Figura 15). Por outro lado, em apenas doze municípios (57%) a Secretaria presta **assistência técnica aos produtores**, ao passo que em onze (52%), elas promovem **coordenação com instituições federais e estaduais**, bem como executam a **elaboração de diagnósticos** (Figura 15), ressalta-se que apenas nos municípios de Arara e Queimadas (9,52%) nenhuma destas funções são desempenhadas.

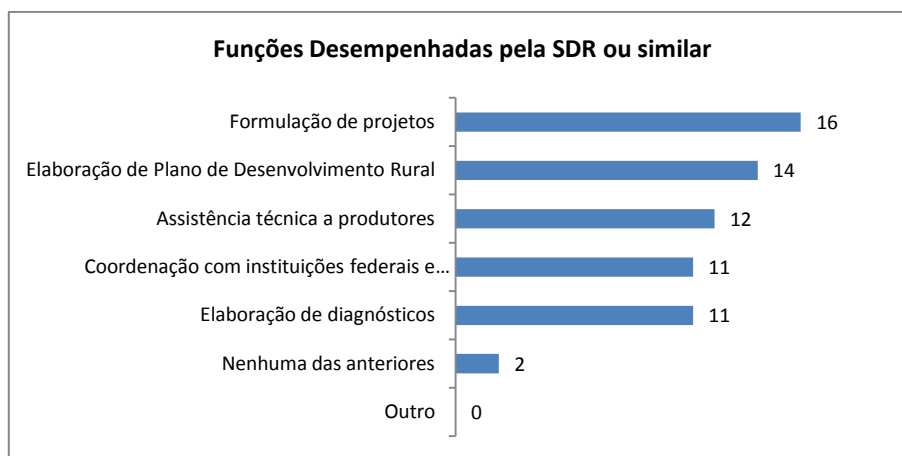


Figura 15 Funções desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural ou similar

Assim, se constata que as SDR ou similares atuam mais no planejamento (“projetos” e “planos”), do que na ação prática (“assistência técnica”, “coordenação” e “diagnósticos”). Por outro lado, apurou-se que apenas 11 municípios (52%) possuem uma Secretaria Municipal de Planejamento.

Dada a importância da realização dessas funções, é possível afirmar a necessidade da existência dessa secretaria, uma vez que a mesma exerce significativa influência na definição dos rumos do município, no sentido de desempenhar funções que podem proporcionar um desenvolvimento rural que fortaleça o município como um todo, a partir de projetos e ações planejadas e orientadas por demandas e prioridades locais para um desenvolvimento rural sustentável. No entanto, torna-se necessário, de acordo com os entrevistados estabelecer melhores parcerias com órgãos ou instituições que oferece essa assistência técnica para uma atuação conjunta que resulte numa contribuição mais efetiva.

A partir do exposto, é possível concluir que os municípios do Território da Borborema possuem uma infraestrutura institucional relativamente consolidada, mas apresentam dois limites importantes. Por um lado, a existência de equipamentos públicos que privilegiam o lazer em detrimento da cultura, o que fica patente na existência de salões de festas em dezenove municípios (90%) e apenas em quatro há teatros (19%) e em dois, cinemas (9,5%). Por outro lado, há estruturas administrativas instaladas para o planejamento em metade dos municípios e para o desenvolvimento rural em 20 deles (95%), mas na prática as Secretarias parecem não desenvolver suas atividades a contento, demonstrando sua baixa capacidade de fomentar concretamente o desenvolvimento das áreas rurais.

Dessa forma, cabe à atuação do Colegiado no território, mediante sua gestão e no uso do “controle social”, a busca de uma articulação entre todas as instituições envolvidas, nas esferas municipal, estadual e federal, para melhorar a atuação conjunta com foco para os resultados

alcançados em cada município do Território da Borborema, respeitando as prioridades e valorizando as potencialidades locais.

O indicador **“Iniciativas Comunitárias”** corresponde à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial, assim como a capacidade da população em estabelecer alianças para defender seus interesses, em especial, projetos e alianças para o desenvolvimento social, produtivo, cultural, ambiental, turístico, ente outros. Com base nestes aspectos, esse indicador apresentou um índice de 0,579, avaliado como médio.

Quanto aos tipos de **projetos de iniciativas comunitárias ou de produtores desenvolvidos no município, sem apoio de governos**, os resultados mostram que o maior percentual (21,7%) de entrevistados afirma que nenhum tipo de projeto de iniciativa comunitária ou de produtores é desenvolvido nos municípios sem o apoio do governo (Figura 16), evidenciando, por um lado, a relevância que o poder público tem em relação aos projetos desenvolvidos no âmbito municipal no Território da Borborema e, por outro, a dependência da iniciativa comunitária aos poderes constituídos.



Figura 16 Projetos de iniciativa comunitária sem o apoio do governo

É importante salientar, contudo, que em nove municípios (43%) as iniciativas comunitárias se processam no desenvolvimento de projetos produtivos e projetos culturais, ao passo que em sete (33%) são projetos sociais, em seis (28%) são projetos ambientais e em quatro (19%), projetos turísticos (Figura 16). Por outro lado, em sete cidades (Algodão de Jandaíra, Arara, Areial, Borborema, Massaranduba, Montadas, Queimadas e Serraria), o que equivale a 33% dos municípios do Território da Borborema, não há nenhuma iniciativa comunitária em torno de projetos.

Esse resultado ressalta a necessidade de ampliação do debate para estimular a participação da população na definição de projetos em busca de uma melhor qualidade de vida. Essa participação ocorre a partir da criação de espaço que favoreça o diálogo, bem como, instituições de base representativas da população que incorporem em suas decisões as demandas e prioridades locais.

No que tange à formação de parcerias entre organizações de produtores e as prefeituras, a realidade é bem diferente e mais positiva. De fato, os dados demonstraram que em todos os municípios do Território da Borborema há parcerias para o desenvolvimento de projetos produtivos, em dezenove deles (90%) para projetos de infra-estrutura, em dezoito (86%) para projetos sociais, e em dezesseis (76%) para projetos culturais e ambientais (Figura 17).



Figura 17 Projetos em parceria entre Organizações de Produtores e Prefeituras

O indicador **“Gestão dos Conselhos”** refere-se à gestão dos conselhos municipais, com atuação na análise dos projetos. Assim sendo, analisam os componentes sociais e ambientais dos projetos, a atuação em busca por fontes de financiamento e a promoção da integração dos projetos. Com base nessas variáveis, o Índice de Gestão dos Conselhos foi de 0,573, avaliado como médio.

Antes de verificar a gestão dos conselhos, foi investigada a existência de conselhos municipais no Território (Figura 18), constando-se que em todos os municípios há um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e um Conselho da Criança e do Adolescente. Em 20 municípios há Conselhos de Saúde, em 16 há Conselhos de Segurança Alimentar e em apenas 8 municípios há Conselhos de Meio Ambiente. Ressalta-se que não existe nos municípios do Território o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD).

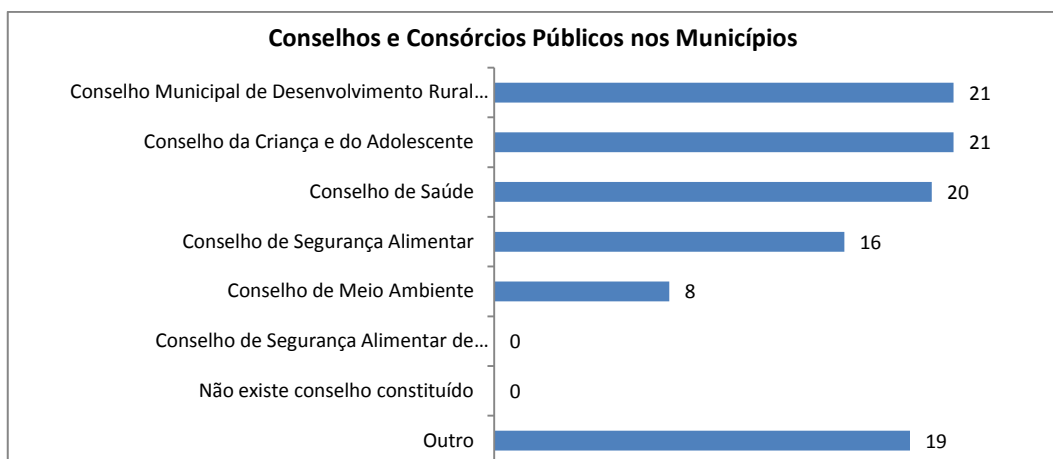


Figura 18 Conselhos Municipais e Consórcios Públicos

Quanto aos aspectos de financiamento, verifica-se um alto controle pelos conselhos municipais na aplicação dos recursos públicos, pois foi possível constatar, a partir da percepção dos entrevistados, que em 90,4% (33,3%+33,3%+23,8%) dos municípios, o nível de classificação foi acima de 3, evidenciando que os conselhos desses municípios atuam em busca da existência de maior controle sobre os investimentos (Figura 19). Contudo, a impressão dos pesquisadores é que esse resultado não reflete a realidade, pois todos os respondentes são representantes do poder público municipal e, assim, a resposta é dada mais em função do cargo que eles ocupam. Aliás, já ressaltamos que o processo de “prefeiturização” dos conselhos municipais é uma característica marcante do processo participativo nas pequenas cidades, fazendo com que ao invés de atenderem à diversidades de atores, os conselhos atendem, em sua grande medida aos desejos dos gestores municipais em detrimento da vontade das representações sociais e dos anseios da população.

Dessa forma, seria importante saber quais os instrumentos que os conselhos possuem para exercer esse controle e como executam, tendo como objetivo verificar o quanto de recurso vem para ser investido e, assim, controlar como os gestores irão aplicá-los bem como, onde os conselhos devem atuar em suas áreas específicas para acompanhar os resultados dos investimentos e projetos implementados no município.



Figura 19 Nível de controle realizado pelos Conselhos Municipais na aplicação dos investimentos públicos

Quanto à atuação dos conselhos em relação à celebração de acordos de venda da produção entre os produtores do município por cadeias produtivas, a maioria dos representantes das Prefeituras no Colegiado afirmaram a existência dessas parcerias, além de haver uma preocupação em relação a disseminação de informações comerciais e de mercado nos municípios como forma de orientar os produtores e dar impulso a comercialização, seja por órgãos de assistência técnica, prefeituras, conselhos, entre outros. Considerando que esses acordos são relevantes para o fortalecimento das cadeias produtivas no Território da Borborema, esse resultado evidencia que a existência desses acordos no Território constitui um aspecto positivo para o desenvolvimento dos municípios a partir das cadeias produtivas existentes.

É importante destacar que, grande parte dos municípios têm aderido ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, Art.19, na modalidade compra direta e distribuição simultânea às escolas. Além da lei federal 11.947 em 16 de julho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, onde estabelece no Art. 14, que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser alimentos advindos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Essa pode ser a justificativa de um número relativamente grande de municípios que têm acordo de venda.

O indicador **“Mecanismos de Solução de Conflitos”** diz respeito aos mecanismos e instâncias utilizadas nos municípios dos territórios para solução dos conflitos, bem como fazem referência aos movimentos e expressões sociais presentes nos territórios, tais como: autoridades

locais, comitês comunitários, organizações fora do município e mobilizações de grupos locais. A partir da análise dessas variáveis, o índice foi de 0,444, avaliado como médio.

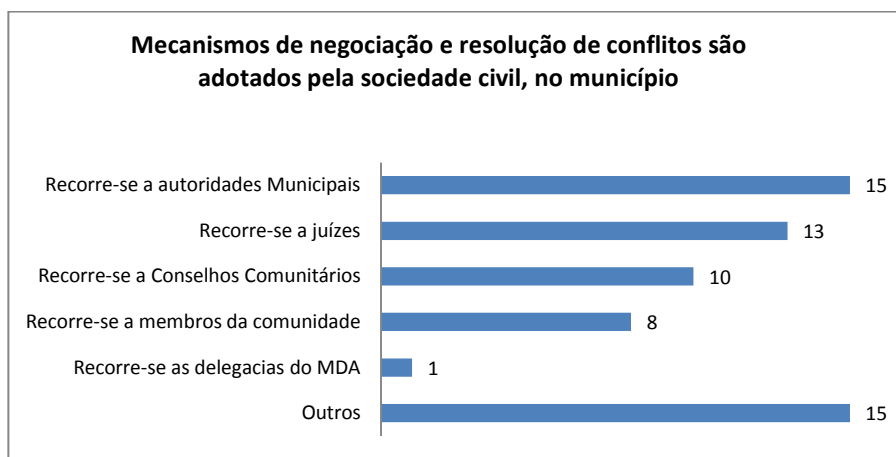


Figura 20 Mecanismos de resolução e solução de conflitos são adotados pela sociedade civil, no município.

Quanto aos mecanismos de negociação e resolução de conflitos adotados pela sociedade civil nos municípios do Território da Borborema, foi possível verificar que a grande maioria respondentes (71,43%) disseram que o mecanismo mais adotado é recorrer a autoridades municipais, para treze (61,90%) esse mecanismo é recorrer a juízes, ao passo que para dez (47,62%) recorre-se a conselhos comunitários. Oito (38,10%) citaram os membros da comunidade e apenas no município de Borborema (4,76%) recorre-se à Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). É importante ressaltar que quinze respondentes (71,43%) apontaram que adotam outros mecanismos para negociação e resolução de conflitos (Figura 20), com destaque para a procura do Sindicato de Trabalhadores Rurais, citado por 13 respondentes (62%).

Esses resultados mostram uma dialética característica do Território da Borborema. Por um lado, a importância das autoridades municipais para as negociações e soluções de conflitos junto à sociedade civil reflete um quadro de força do poder local, alimentado por uma “reciprocidade desequilibrada” com os munícipes no quadro de “relações de patronagem” (CANIELLO, 1990), o qual perpetua uma “cultura de subordinação” que inibe a organização e a luta para que se conquiste autonomia e direitos (DUQUÉ, 2009, p. 142). Por outro lado, a alta frequência de respostas não estimuladas citando os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) como instâncias privilegiadas para a solução de conflitos evidencia a importância do segmento sindical no quadro de consolidação do capital social no Território.

Além disso, segundo os entrevistados, o Território da Borborema é tranquilo, não apresentando muitos conflitos, também não havendo muitas mobilizações e protestos pela população como forma de solução de conflitos e busca pelos interesses da coletividade.

De fato, em relação à quantidade de protestos ou manifestações sociais que ocorreram no último ano, como fica evidente na Figura 21, que conforme a percepção dos entrevistados, em 14 municípios (66,7%) não houve nenhum protesto ou manifestação social no último ano, em 6 municípios (28,6%) ocorreu de 1 a 3, e em apenas no município de Areia, que diga-se de passagem, é uma cidade universitária, foi evidenciado a ocorrência de 7 a 9 protestos ou manifestações. Não houve pronunciamento, por parte dos entrevistados, quanto ao número de conflitos entre 4 a 6 e acima de 10 protestos ou manifestações.

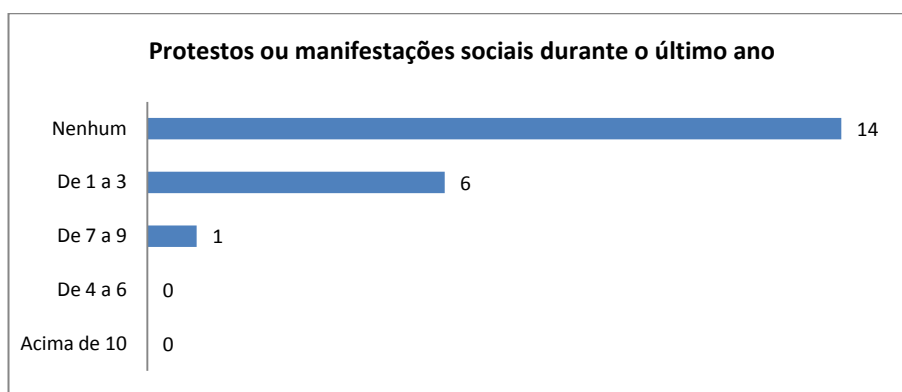


Figura 21 Protesto ou manifestações sociais que ocorreram durante o último ano.

A constatação que na maioria dos municípios não houve protestos ou manifestações sociais no último ano pode ser explicada a partir de dois aspectos: por um lado, a não existência de conflitos que levariam a população a manifestações públicas, e por outro lado, o fato de que a população não reivindica de forma coletiva e pública os seus direitos, bem como, o acesso aos serviços em busca de melhores condições de vida. Assim, deve haver maior valorização da participação da sociedade nos rumos e desenvolvimento municipal, o que exige a construção de espaços de diálogo, onde a população beneficiária dos projetos de investimentos possa ter maior expressão, como forma de apontar as prioridades locais e assim, buscar o desenvolvimento das localidades para desenvolver suas potencialidades.

O indicador **“Serviços Institucionais Disponíveis”** que se relacionam aos serviços prestados pelas organizações nos territórios, tais como assistência técnica, apoio tecnológico, informações sobre preços, etc., obteve um índice de 0,442, avaliado como médio, evidenciando que os serviços institucionais disponíveis no território necessitam serem melhorados.

Quanto aos serviços institucionais de assistência técnica, foi possível entender de acordo com a percepção dos entrevistados, que há em todos os municípios instituições que prestam

serviços às atividades rurais, evidenciando um apoio presente nos municípios por instituições de serviços tecnológicos para apoio e melhoria das atividades produtivas, aspecto que favorece o desenvolvimento do território e o fortalecimento das atividades produtivas. Vale ressaltar que, a qualidade da atuação e a abrangência dos serviços é fator relevante para garantir que os objetivos de desenvolvimento sejam atendidos. No momento das entrevistas, foi possível identificar algumas percepções dos entrevistados, onde alguns chegaram a pedir sigilo no que estava sendo expressado oralmente, quando colocavam que a Emater nunca prestou um bom serviço:

“eles (os técnicos) só ficam no escritório. Não visitam os agricultores e só colocam a culpa no governo. Para a coisa dar certo é preciso cada um fazer a sua parte... Você sabe que as prefeituras não têm condições de prestar esse tipo de serviço... hoje os recursos que vem para a prefeitura dá apenas para pagar os funcionários”.

Já por outro lado, um dos entrevistados que é representante de uma prefeitura e funcionário da Emater disse que:

“o que falta é apoio dos governos (Federal, Estadual e Municipal), pois nós não temos nenhum apoio para desenvolver os nossos trabalhos... Veja se é possível um município prestar assistência técnica aos agricultores com dois técnicos, isso é a realidade de toda a Paraíba”.

Neste sentido, fica explícita uma verdadeira lacuna entre ter assistência técnica e a qualidade e execução desta assistência. Em ambas as falas, apesar da existência da assistência no município, esta não ocorre de forma efetiva e de qualidade, e ambos explicitam as suas posições.

Quanto aos serviços que permitem a disseminação de informações comerciais e de mercado nos municípios, estes constituem formas de orientar os produtores quanto às oportunidades de mercado, além de estimular a competitividade. Essas informações são fundamentais para dar impulso à comercialização da produção nos municípios, podendo ser verificado a partir da opinião dos entrevistados, que as principais fontes de informações são órgãos de assistência técnica, prefeituras e internet (Figura 22). Pode-se verificar com a pesquisa que em dezenove (90,48%) municípios as informações comerciais e de mercado são fornecidas por órgãos de assistência técnica, em onze municípios (52,38%) as informações são fornecidas pela prefeitura, em 10 municípios (47,62%) são disponibilizadas pela Internet, em apenas dois (9,52%) essas informações são fornecidas por sistema de informação digital, e no município de Massaranduba existem outro tipo de serviço de informação, que é através do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

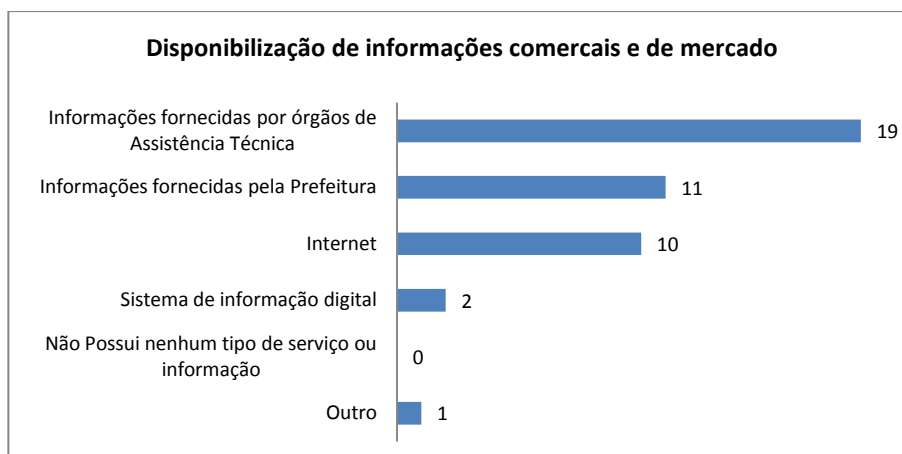


Figura 22 Disponibilização de informações comerciais e de mercado no município.

Quanto aos meios de divulgação das informações comerciais e de mercado nos municípios, verificou-se que, na percepção dos entrevistados, em 19 municípios (90,48%) é utilizado como meio de comunicação a mídia de massa (rádio e televisão), em 13 municípios (61,90%) a internet (e-mail, sites, etc.), em 12 municípios (57,14%) a mídia focal (jornais, boletim informativo, revista especializada, etc.) e foi verificado que apenas o município de Areal (4,76%) utiliza as reuniões das associações comunitárias como meio de divulgação das informações (Figura 23).

A mídia de massa através do rádio e a televisão, por ser o meio mais acessível à população, foi apontada como meio de divulgação das informações mais utilizado nos municípios no Território, seguido pela mídia focal através dos jornais, boletim, revista especializada, apresentando-se também com significativa representatividade a internet através de e-mail e sites. Ou seja, há uma utilização diversificada desses meios de comunicação, sendo este um aspecto positivo para o desenvolvimento do Território.

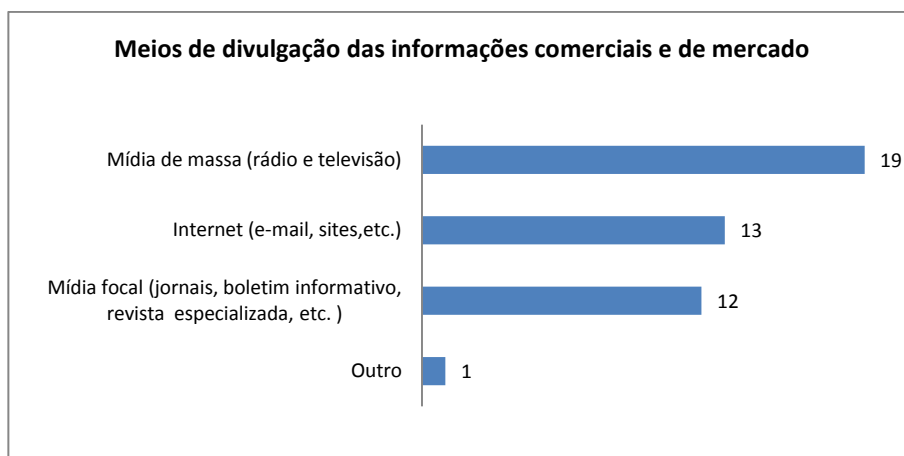


Figura 23 Meios de divulgação das informações comerciais e de mercado no município.

O indicador **“Instrumentos de Gestão Municipal”** referem-se aos instrumentos disponíveis nos municípios para o desenvolvimento de sua gestão, tais como: ordenamento de uso do solo, uso de produtos perigosos, manejo de dejetos, normas sobre impactos ambientais, mapeamento de zonas de risco, planos de gestão, projetos e estratégias de coordenação com instituições federais e estaduais. O cálculo do índice com base nessas variáveis evidenciou um valor de 0,440, interpretado como médio, podendo ser explicado logo na sequência, a partir dos instrumentos de gestão municipal presentes no território.

A existência de um cadastro de imóveis rurais atualizado constitui um aspecto relevante para que as prefeituras dimensionem a quantidade de moradias existentes nas áreas rurais, no sentido de melhor direcionar as ações para atender a todas as famílias. Esse cadastro permite às prefeituras, maior acesso as informações sobre a população rural em termos de condições e acesso aos assentamentos, localização, entre outros aspectos. Na percepção dos entrevistados na pesquisa, ou seja, dos representantes das prefeituras, em 90,5% dos municípios há cadastro de imóveis na prefeitura, enquanto não há cadastro (9,5%) nos municípios de Algodão de Jandaíra e Borborema.

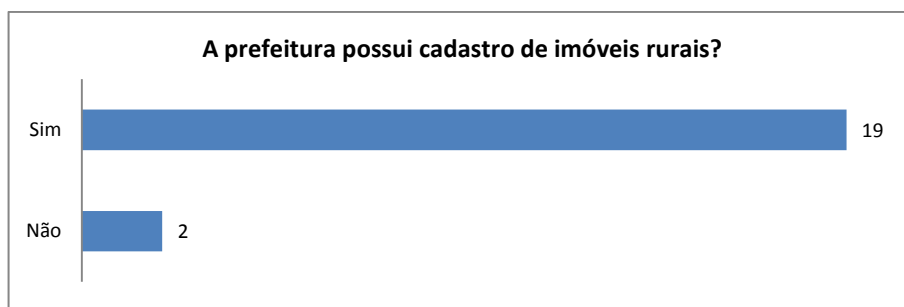


Figura 24 Cadastro de Imóveis Rurais

Assim, esse resultado apresenta-se como favorável para o Território da Borborema e pode possibilitar uma atuação mais adequada das prefeituras na elaboração e direcionamento das políticas habitacionais para a área rural, bem como, outros programas para beneficiar a população rural, onde as mesmas podem ser incluídas nos projetos de desenvolvimento rural dos municípios.

Outro aspecto de significativa importância para o desenvolvimento sustentável do Território é a preocupação com a conservação dos recursos naturais, para isso é necessário a existência de normas técnicas de conservação expedida pelas prefeituras com o propósito de garantir a conservação dos recursos naturais do município no contexto do Território da Borborema-PB (Figura 25).

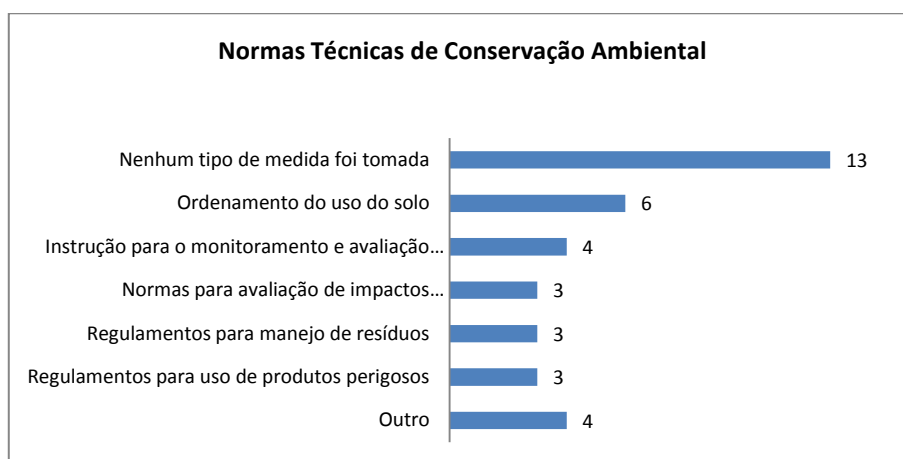


Figura 25 Normas técnicas expedidas pelas prefeituras para garantir a conservação dos recursos naturais

A pesquisa mostrou que em treze municípios (61,90%) não foi tomada nenhum tipo de medida para conservação dos recursos naturais, em seis (28,57%) foi expedido norma de ordenamento do uso do solo; em quatro municípios (19,05%) foi determinada instruções para monitoramento e avaliação do patrimônio ambiental; sendo também informado pelos entrevistados a existência de expedição de regulamentos para o uso de produtos perigosos; de regulamento para o manejo de resíduos; e de normas para avaliação do impacto ambiental de atividades produtivas, além de outras medidas, tais como: termo de ajustamento de conduta, Plano Diretor e Instruções em Atas e programas de rádio.

Esse resultado evidencia a falta de preocupação com os recursos naturais em alguns municípios do Território, aspecto que deve ser analisado como forma de verificar a necessidade de expedição dessas normas técnicas para que os municípios possam conservar seus recursos naturais, mediante a redução dos impactos das atividades e ações da população para evitar a degradação e, conseqüentemente, perdas da capacidade dos ecossistemas para atender as

necessidades da população local. É importante ressaltar que, se os recursos naturais dos municípios não são conservados, ao longo dos anos o município torna-se mais vulnerável e dependente das produções externas, bem como, dependente de programas emergenciais do governo federal, o que interfere no desenvolvimento das potencialidades locais, que serão no decorrer dos anos, substituídas por outras fontes de rendas que não são sustentáveis.

O mapeamento das áreas degradadas e das áreas de risco de degradação é de significativa relevância para a implementação de medidas mitigadoras para recuperação das áreas já degradadas, e para as áreas que apresentam riscos de degradação esse mapeamento torna-se fundamental para a definição de medidas preventivas e de conservação para evitar a ocorrência ou avanço da degradação dos recursos naturais. Nesse sentido, verifica-se com os resultados, a ausência do mapeamento dessas áreas nos municípios do Território, aspecto que evidenciam a falta de preocupação com as questões ambientais, aspecto que deve ser questionado e discutido junto aos seus representantes como forma de buscar mudanças, a partir da maior conscientização para a importância da conservação dos recursos naturais para o desenvolvimento das atividades rurais.

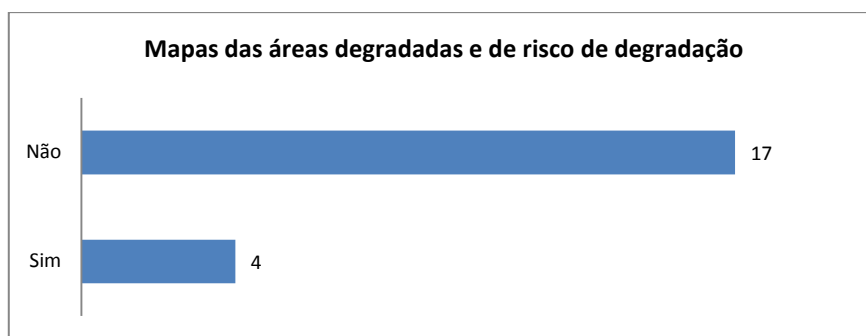


Figura 26 Mapas das áreas degradadas e de risco de degradação no município.

Quanto à existência de mapas das áreas de riscos de degradação no município, os resultados foram os seguintes (Figura 26): 81,0% dos entrevistados responderam que não existe mapeamento dessas áreas e apenas 19,0% afirmaram existir essas áreas mapeadas, sendo nos municípios de Borborema, Matinhas, Puxinanã e São Sebastião de Lagoa de Roça. É importante destacar que o Pólo Sindical da Borborema tem um diagnóstico de pelo menos 16 municípios da Borborema, sendo possível destacar ainda que é um material de difícil acesso, esta é uma percepção do pesquisador, uma vez que buscou de diversas formas esse acesso para fins de pesquisa, não sendo disponibilizado.

Com a existência e uma atuação de qualidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural, as áreas rurais podem apresentar uma melhor atuação no desenvolvimento de suas atividades rurais, podendo proporcionar à população melhores condições de vida através da exploração adequada

dos recursos naturais e valorização das potencialidades que fazem parte da identidade local do Território.

O indicador **“Participação”** diz respeito tanto ao grau de participação das organizações municipais, no território, quanto à participação dos beneficiários de projetos locais, na sua demanda, elaboração e gestão. Este indicador apresentou um índice de 0,349, avaliado como médio baixo, o pior verificado no Índice de Capacidades Institucionais, o que é bastante preocupante.

A participação das organizações municipais no Território, de acordo com os entrevistados, ocorre através de acordos de venda da produção entre os produtores na cadeia produtiva, pela existência de instituições que prestam serviços técnicos e a existência de técnicos permanentes, disseminação de informações comerciais para os produtores, atuação das secretarias de desenvolvimento rural, entre outros. Em relação aos projetos desenvolvidos nos municípios, os representantes das prefeituras no Colegiado afirmam haver participação dos beneficiários em todas as fases, deste o tipo de projeto demandado, até a elaboração e acompanhamento. Foi percebida a necessidade de ampliação da participação da sociedade nas decisões junto ao Colegiado, no tocante aos projetos e ações no Território, para isso, torna-se necessário a construção de espaços de diálogo envolvendo discussões que contemplem as prioridades locais, os tipos de projetos mais adequados no contexto atual de desenvolvimento, bem como, os impactos e efeitos desses projetos na melhoria de vida da população.

Diante do exposto, neste primeiro ciclo de pesquisa, foi possível entender as capacidades institucionais dos municípios do Território da Borborema, podendo-se destacar que apesar do funcionamento inadequado de algumas instituições existentes, da desarticulação de algumas para a realização de forma mais efetivas das ações e projetos nas áreas rurais no âmbito dos municípios, da orientação distorcida em torno dos objetivos prioritários a serem alcançados, bem como, da falta de monitoramento e controle dos resultados alcançados em termos de desenvolvimento local e dos benefícios para a população, há a presença de instituições no Território cujo objetivo é dar apoio as atividades rurais para proporcionar o desenvolvimento local, porém falta uma atuação mais efetiva dessas instituições e, por outro lado, maior participação e engajamento da população nas decisões e atividades para juntos contribuir com o fortalecimento das potencialidades locais. Nesse contexto, a gestão do colegiado apresenta-se como fundamental para fortalecimentos das capacidades institucionais.

3.2. *II Ciclo de Pesquisa*

Após a realização do segundo ciclo de pesquisa, índice sobre as capacidades institucionais do Território da Borborema foi avaliado como baixo (0.156).

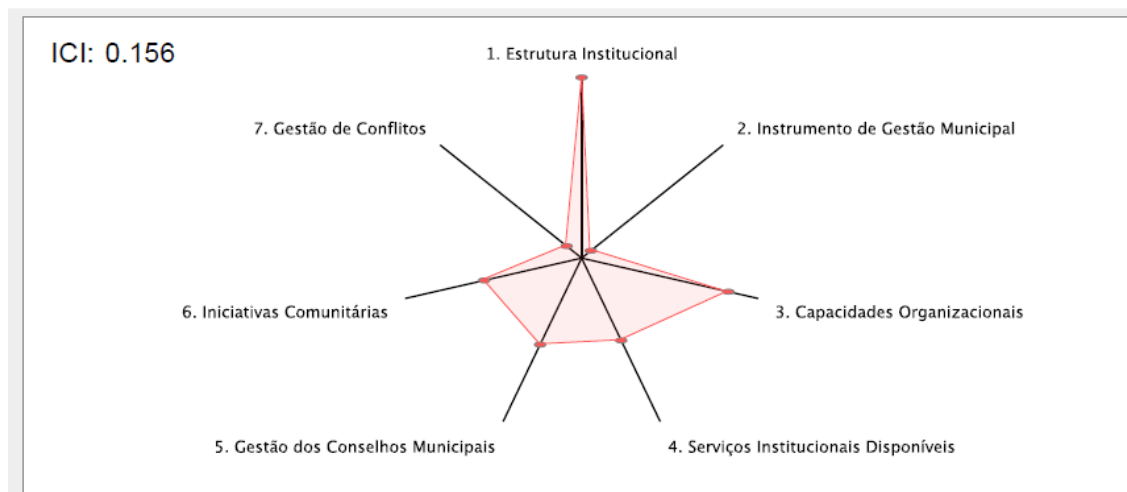


Figura 27 - Biograma do Índice de Capacidades Institucionais

Este indicador foi o resultado da média dos seguintes indicadores: estrutura institucional (médio alto – 0.726); instrumento de gestão municipal (baixo – 0.047); capacidades organizacionais (médio alto - 0.606); serviços institucionais disponíveis (médio baixo – 0.368); gestão dos conselhos municipais (médio baixo – 0.386); iniciativas comunitárias (médio – 403) e gestão de conflitos (baixo – 0.077).

Tabela 16 - Indicadores de Capacidades Institucionais do Território da Borborema

Indicadores de Capacidades Institucionais	0.156	Baixo
1. Estrutura Institucional	0.726	Médio Alto
2. Instrumento de Gestão Municipal	0.047	Baixo
3. Capacidades Organizacionais	0.606	Médio Alto
4. Serviços Institucionais Disponíveis	0.368	Médio Baixo
5. Gestão dos Conselhos Municipais	0.386	Médio Baixo
6. Iniciativas Comunitárias	0.403	Médio
7. Gestão de Conflitos	0.077	Baixo

Diferentemente do primeiro ciclo em que o indicador de capacidades institucionais foi avaliado como médio (0.491), o segundo ciclo mostrou que esse indicador foi alterado negativamente, passando de médio (0.491), para nível baixo, que após a média dos indicadores foi com o índice de (0.156 – baixo). Estes número está associado a ampliação dos questionários aplicados, bem como a tipologia dos respondentes. Foi possível perceber uma tendência em

avaliar positivamente as capacidades institucionais. No entanto, quando os questionários foram aplicados com os membros da sociedade civil e dos conselhos foi possível verificar uma avaliação mais qualificada, ou seja, foi possível verificar a percepção dos que não participam da estrutura governamental, permitindo a possibilidade de expor alguns gargalos que com certeza implica tanto no sentido de reforça a avaliação como de contestá-la.

A partir de agora vamos analisaremos detalhadamente os indicadores do segundo ciclo de pesquisa. No que diz respeito **estrutura institucional**, o indicador foi avaliado como sendo médio alto (0.726). Este indicador seguiu a avaliação do primeiro ciclo de pesquisa que avaliou o indicador como médio alto (0.625). De acordo com os entrevistados as prefeituras possuem secretárias de desenvolvimento rural, agricultura ou equivalentes. É importante de destacar que para além da importância destas secretárias para o desenvolvimento, elas se apresentam mais como uma exigência constitucional para assinatura de convênios e liberação de recurso do que algo voltado ações planejadas. Um prova disso, e que mereceria uma análise mais detalhada, são os pífios orçamentos destinados a essas secretárias. Ou seja, a existência por si só não é suficiente para o alcance de melhorias qualitativas. Como no primeiro ciclo de pesquisa, os municípios do Território da Borborema possuem um estrutura relativamente consolidada, no entanto demonstrando pouca capacidade de construir objetivamente o desenvolvimento das áreas rurais.

No que diz respeito ao indicador de **instrumentos de gestão municipal**, os dados do segundo ciclo divergiram inversamente ao indicador do primeiro ciclo. No primeiro ciclo, este indicador foi avaliado pela gestão municipal dos 21 entes como sendo médio (0.440), já no segundo ciclo, os representantes das gestões municipais, dos conselhos e sociedade civil, avaliaram como sendo baixo (0.047). Na percepção dos entrevistados, neste segundo momento, a gestão dos municípios do Território da Borborema não possuem instrumentos que possibilite medidas e regulamentos para ações que possam ajudar no acompanhamento das ações municipais, interferindo assim no desenvolvimento de potencialidades locais, proporcionando à população melhores condições de vidas e de cidadania, a partir do momento que possibilita a participação da sociedade na gestão municipal, como também a valorização das potencialidades que são constitutivas da identidade territorial.

Dando prosseguimento, analisaremos o **indicador das capacidades organizacionais**. Este indicador que tem como ponto principal a capacidade de gestão das organizações. Em comparação com o indicador gerado no primeiro ciclo de pesquisa, este indicador praticamente não foi alterado. No primeiro ciclo ele foi avaliado como médio alto (0.639), enquanto no segundo ciclo foi o indicador seguiu o padrão e continuou sendo avaliado como médio alto

(0,606). Este indicador reforça a tese da presença de um capital social consolidado no Território da Borborema. Neste indicador, é possível reforçar a ideia da importância dos seguimentos sociais realizados nas áreas rurais, principalmente os sindicatos de trabalhos sociais que fazem parte do Polo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar do Território (POAB) e que veem desempenhando importantes dinâmicas no Território da Borborema, desempenhando assim um forte protagonismo organizacional.

Outro indicador avaliado neste segundo ciclo foi o de **serviços institucionais disponíveis**, que está voltado aos serviços prestados pelas organizações no Território da Borborema. No primeiro ciclo, este indicador foi avaliado como médio (0,442). Já no segundo ciclo o indicador foi avaliado como médio baixo (0,368). Estes números indicam que os serviços institucionais presentes no âmbito do território precisam ser melhorados, como o caso já destacado da assistência técnica desenvolvida nos municípios do Território da Borborema. Outro serviço que carece de uma dimensão qualitativa, é o relacionado aos meios de comunicação que tem sido bastante fragilizado e interfere substancialmente no processo de desenvolvimento territorial da Borborema.

Neste segundo ciclo também foi avaliado o indicador de **gestão dos conselhos municipais**, que diferente do primeiro ciclo (avaliado como médio – 0,573) foi avaliado como sendo médio baixo (0,386) principalmente no que tange os projetos. Foi possível verificar, que apesar dos limites e potencialidades dos conselhos, uma significa importância atribuída pelos respondentes aos conselhos municipais. No entanto, reforçando a primeira análise, a impressão, em certa medida não reflete a realidade. Um prova disso acontece quando inserimos como respondentes os atores da sociedade civil. Como foi ressaltado, é possível visualizar um processo de prefeiturização dos conselhos municipais nestes municípios, principalmente quando um número considerável dos presidentes dos conselhos municipais, também são os secretários das respectivas, inviabilizando a diversidade de atores dentro dessa arena de discussão, sobrepondo a vontade popular pelo desejos dos gestores. Assim é possível verificar, em grande parte dos municípios a baixa capacidade que os conselhos municipais possuem para exercer às suas finalidades constitucionais que é a de acompanhar e discutir a utilização dos recursos públicos.

As **iniciativas comunitárias** também foram avaliadas. No primeiro ciclo de pesquisa este indicador foi aferido como médio (0, 579), aproximando-se no nível médio alto. Já no segundo ciclo, este indicador foi avaliado como médio (0,403). Estes números mostram a preponderância que o poder público em relação aos projetos municipais, provocando assim uma dependência da iniciativa comunitária aos poderes constituídos. Diante disso, fica latente a necessidade de debater e estimular a participação popular, principalmente no que tange a escolha de projetos que

vivem a melhoria da qualidade de vida. Contudo, fica latente a discussão em torno da participação baseada na criação de espaços que possibilitem a ampliação do diálogo com representações da população que carreguem em seu conjunto as prioridades locais.

Por fim, foi avaliado o indicador de **gestão de conflito**, que envolve aos arranjos utilizados para a soluções de conflitos. No primeiro ciclo este indicador foi avaliado como médio (0,444). No segundo ciclo este indicador foi avaliado como baixo (0,077). Este número coloca em cheque os números produzidos pelas impressões dos respondentes no primeiro ciclo de pesquisa. Quando foi adicionado mais duas categorias de respondentes (conselhos municipais e sociedade civil) este indicador sofreu considerável alteração. Segundo a impressão de vários respondentes, não foi possível aferir de maneira adequada em função dos municípios conviverem com quase nenhum conflito. Diante do exposto, é preeminente uma maior valorização da participação da sociedade nos rumos do desenvolvimento municipal, principalmente com a construção mais dialógica do processo no qual a população possa expressa as prioridades locais em volta do desenvolvimento das localidades como indutor das potencialidades no seio do Território da Borborema.

Assim, com o acréscimo das informações geradas pelo segundo ciclo, e em função da ampliação do universo de respondentes (gestores, sociedade civil e conselhos municipais) em todos os municípios, o indicador sofreu relativa queda. No entanto é preciso pondera que as grandes mudanças que potencializaram modificação deste indicador estão relacionadas a dimensão da gestão, principalmente no que diz respeito aos instrumentos de gestão municipal e de conflito. Como nos outros indicadores, a dimensão da gestão social, apesar do protagonismo de alguns atores, tem sido um grande gargalo na dinâmica territorial, principalmente quando é possível verificar uma sobreposição do poder público sobre a sociedade civil de forma especial no âmbito municipal, no entanto é preciso destacar a emergência do protagonismo de alguns atores, como é o caso do Polo Sindical das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema, que contribuindo para a diminuição entre o hiato que separa o poder público e a gestão social de seus projetos.

4. GESTÃO DO COLEGIADO

Os processos participativos apresentam-se como uma das mais importantes características da gestão de um território, pois agregam um número significativo de atores sociais. Neste sentido, a gestão está relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para a sua participação. Os colegiados territoriais se constituem como o eixo central da gestão territorial e são instâncias institucionais em que a participação é efetuada e onde se realiza o “ciclo de gestão territorial”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados.

A gestão do colegiado permite que o território seja conduzido a partir de decisões e ações que favoreçam o processo de desenvolvimento sustentável a partir da ação conjunta e concertada de instituições que visam dar os rumos mais adequados ao território, considerando suas potencialidades e vulnerabilidades, visando manter as características de identidade territorial para fortalecer suas bases econômicas, sociais, culturais, institucionais e demográficas. Esse processo se baseia na introdução de uma nova “cultura cívica” (PUTNAM, 1996) nas áreas rurais brasileiras, fundamentada na tomada de decisões democráticas sobre a inclusão de atores territoriais na gestão participativa de projetos de desenvolvimento rural sustentável. Sua definição acontece a partir de mecanismos de gestão (planejamento, organização dos atores e o controle social) que dão coerência às políticas públicas, na medida em que procuram melhorar seu desempenho e sua eficácia (PERICO, 2009, p.100).

Com o objetivo de verificar os aspectos que retratam a gestão do colegiado no Território da Borborema, a Célula de Acompanhamento e Informação realizou a pesquisa em torno da gestão social do colegiado em dois ciclos de pesquisa. No **primeiro ciclo** foram aplicados 80 questionários de impressão com os membros das instituições que compõem o Colegiado⁸. No segundo ciclo, universo que compôs o primeiro ciclo foi modificado, após avaliações do instrumentos (questionário) realizadas pela equipe da SDT e o grupo de trabalho dos coordenadores, foi decidido que os questionários deveriam ser aplicados por respondentes mais qualificados e que estivessem mais inseridos nas dinâmicas do colegiado territorial, a ideia aqui, era obter informações mais precisas sobre o processo de gestão do colegiado. Na oportunidade a célula estabeleceu contato com a coordenação do colegiado, e junto com a coordenação, realizou o trabalho de levantamento dos atores mais qualificados para responder o questionário. Feito o

⁸ Para detalhes, consultar o Item “Identidade Territorial”, que teve idêntica base de respondentes.

exercício de montagem do universo, o questionário foi aplicado com 29 membros do colegiado territorial.

4.1. *I Ciclo de Pesquisa*

A primeira parte do questionário busca o entendimento sobre os aspectos relacionados à organização do colegiado, como a existência de assessoria técnica, a forma de seleção e eleição dos membros, periodicidade e frequência das reuniões, capacidade de decisão e os mecanismos de comunicação utilizados.

A segunda parte trata da frequência com que alguns temas são tratados pelo colegiado, dos problemas que prejudicam o seu desempenho, do papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, como também na elaboração de documentos que contemplem uma visão de longo prazo do território, com destaque para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Esta parte também tratará das formas como o colegiado toma as suas decisões, bem como ações desenvolvidas e as áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação.

No que tange a este importante aspecto, o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) não gerou o biograma com a síntese do Índice de Gestão do Colegiado, o que reputamos como uma limitação para nossa abordagem e uma lacuna na visão geral dos indicadores territoriais. Assim, nos limitaremos a fazer uma análise estratificada dos microdados disponibilizados, confrontando-a com dados qualitativos levantados pela “observação participante” do Técnico da Célula.

A Figura 27 nos mostra que 29 instituições (36,25%) frequentam o colegiado há pelo menos dois anos. Segundo eles, este número está relacionado à constituição do Território da Cidadania da Borborema em 2008. Segundo os entrevistados, o principal elemento de inserção destas instituições foi a matriz orçamentária que foi lançada pelo governo federal, seduzindo assim muitas instituições. Por outro lado, 40 instituições (50% do total) participam do colegiado há mais de três anos. Isso mostra uma constância de participação destas instituições. É importante destacar que as instituições com um maior período de participação, a exemplo dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e outras instituições fazem parte ou são parceiras do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema que atuam no Território desde a década de 90. Além da participação, estas organizações exercem uma forte influência na pauta e no debate do colegiado.

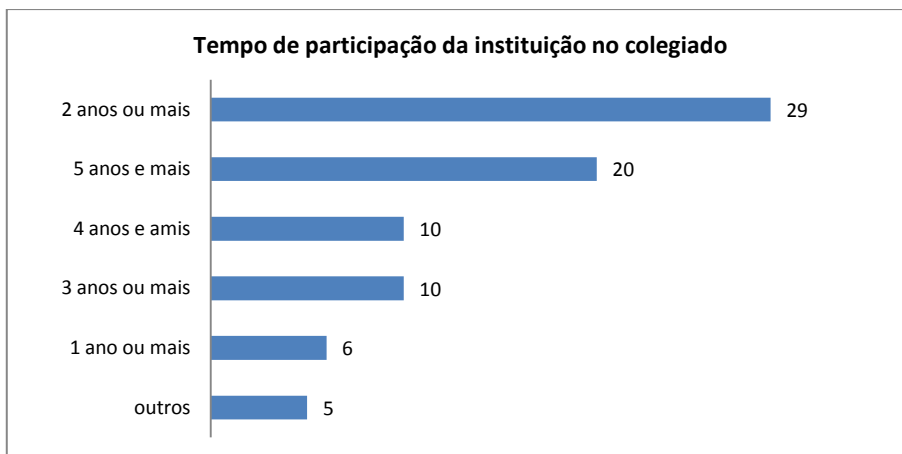


Figura 28 Tempo de participação da instituição no colegiado

Visto de uma forma geral, e analisando os micros dados do SGE, percebemos que o tempo de participação médio das instituições no colegiado da Borborema é de 3,8 anos, o que indica que estas instituições em quase toda totalidade vêm participando, ou pelo menos se inseriram no colegiado do Território Cidadania constituído em 2008.

Segundo os dados recolhidos, 68 dos entrevistados (85%) afirmaram que o Território possui um assessor técnico que dá suporte ao colegiado, e pouco mais de 13% dos entrevistados (11) disseram não saber se existe um assessor técnico no colegiado (Figura 28). O fato de 13% dos entrevistados ter dito não saber dizer se existe um assessor territorial pode estar associado a não participação deles na dinâmica do colegiado territorial.

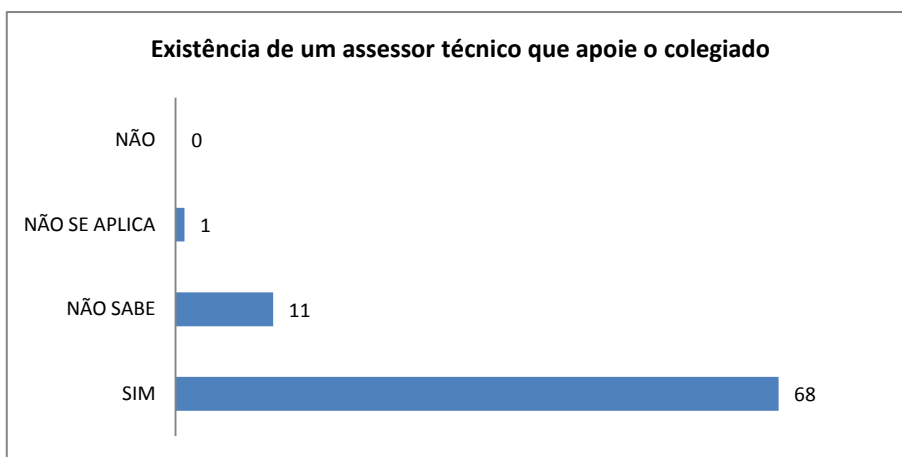


Figura 29 Existência de assessor técnico no colegiado

Mesmo com algumas limitações (técnicas e operacionais) em sua atuação, a existência desse profissional tem sido fundamental para dar prosseguimento aos trabalhos realizados no

Território da Borborema. A Figura 29 mostra a percepção dos entrevistados sobre há quanto tempo o assessor territorial exerce a sua função.

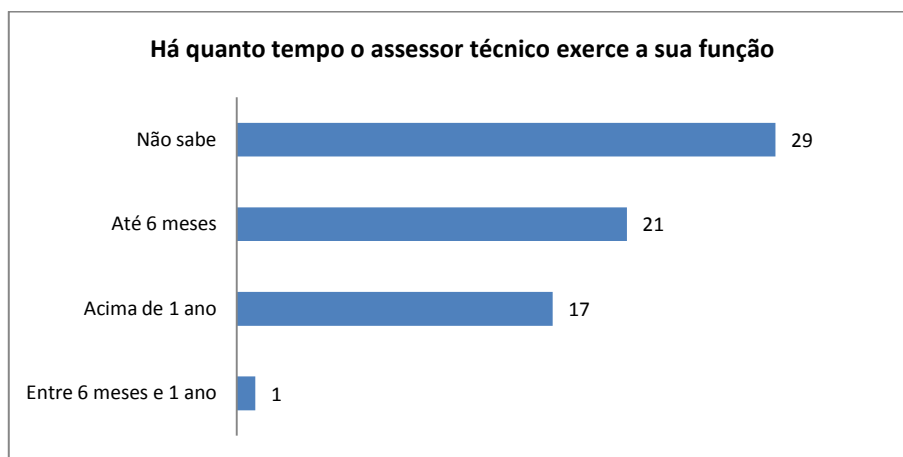


Figura 30 Há quanto tempo o assessor técnico exerce a sua função

Apesar de 39 instituições (57,5%) terem informado que o assessor territorial exerce a sua função há mais de seis meses, um número significativo de instituições (29), ressaltou desconhecer a quanto tempo o assessor técnico exerce suas funções. Essa percepção está associada ao fato de ter acontecido nos últimos anos uma alternância na condução dessa assessoria, como também pelo fato destes assessores, que passaram pelo Território, pertencerem a instituições (AS-PTA, Arribaça, Fundação Dom José Maria Pires) que estão inseridas nas dinâmicas do Território. Ou seja, em determinado momento não é possível diferenciar a qual instituição ele está representando, se a sua instituição de origem ou a assessoria territorial. Foi também verificado que parte dos membros do colegiado não sabe o papel a ser desempenhado pelo assessor territorial, evidenciando que as atribuições do assessor não estão explícitas nas relações com os membros do colegiado. Fica claro com essas impressões que as atribuições e funções do assessor territorial não estão bem definidas pelo colegiado, o que influencia fortemente na organização e no desempenho do colegiado.

Apesar de 40% dos entrevistados terem destacado que não sabem há quanto tempo o assessor territorial exerce a sua função, quase a totalidade das instituições (75) disseram que receberam alguma forma de convite para participar do colegiado territorial (direto [41], convocatória aberta [24] e convite pessoal [10]), prevalecendo o convite direto às organizações selecionadas. Ver Figura 30 abaixo.

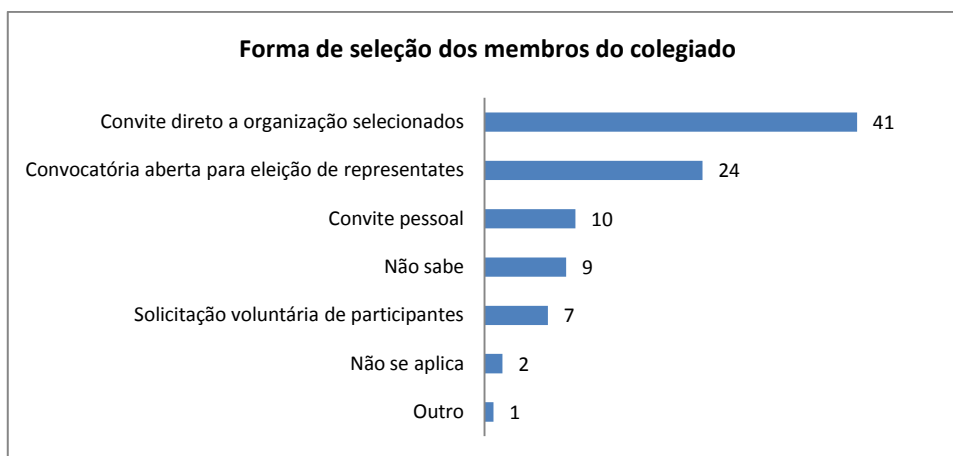


Figura 31 Forma de seleção dos membros do colegiado

Os números acima nos revelam, em certa medida que, com relação à articulação para a composição do colegiado, a assessoria territorial e a coordenação do colegiado desempenharam bem a sua função.

Constituído o colegiado territorial da Borborema, deu-se início à realização das reuniões com os membros do colegiado. Procurando saber quantas reuniões aconteceram no colegiado desde a sua constituição, tivemos o seguinte universo (Figura 31):



Figura 32 Número de reuniões realizadas pelo colegiado

Segundo os respondentes de 36 instituições (45%) até a data da aplicação do questionário, foram realizadas mais de 20 reuniões do colegiado, 11 representantes (13,8%) disseram ter acontecido entre 11 e 20 reuniões do colegiado desde a sua composição. No entanto, mais de um quarto (21) dos representantes das instituições disseram não sabem quantas reuniões aconteceram, no entanto destacaram que houve várias reuniões. O fato de algumas instituições não saberem dizer quantas reuniões aconteceram pode estar associada à rotatividade de

representantes de algumas instituições. Com estes dados fica evidente que o colegiado realizou um número significativo de reuniões desde a sua constituição, o que em certa medida indica uma funcionalidade (em termos quantitativos) do colegiado. Segundo mais da metade das instituições (53,8%) estas reuniões acontecem num intervalo de 2 a 4 meses. De toda sorte, é importante mencionar que a coordenação do colegiado territorial se reúne mensalmente.

Constituído o colegiado, e estabelecida a realização de suas reuniões, procuramos saber qual a capacidade⁹ de decisão dos representantes das instituições presentes nas reuniões do colegiado. Os representantes que tiveram as suas capacidades de decisão melhor avaliadas, conforme escala de avaliação (alta e muito alta) foram os representantes das associações e sindicatos que foi lembrado por 56 (70%) dos entrevistados. Seguindo esta escala aparecem: os representantes dos agricultores familiares com 66,3% (53 membros), os representantes das organizações não governamentais destacados por 50 instituições (62,5%). Ainda foram lembrados por mais da metade dos membros (47) os representantes dos movimentos sociais. Estes números nos evidenciam a forte capacidade de tomada decisão que os membros da sociedade civil possuem dentro do colegiado do Território da Borborema (Figura 32).

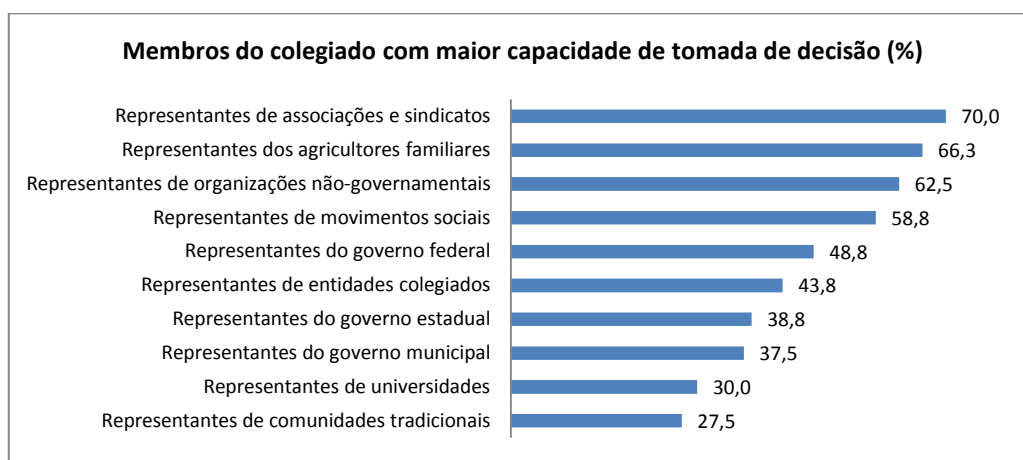


Figura 33 Membros do colegiado com a maior capacidade de tomada de decisão (%)

Este aspecto mais uma vez se relaciona ao papel que estas instituições vêm desempenhando no Território nos últimos anos, de forma especial o Pólo Sindical e das Organizações do Território da Borborema, que tem em sua base constitutiva os representantes dos sindicatos de trabalhadores rurais, associações, agricultores familiares, organizações não governamentais e os representantes dos movimentos sociais.

⁹ Esta capacidade de decisão foi aferida pela seguinte escala de avaliação montada pela equipe da SDT e legendada da seguinte forma: muito baixa (1), baixa (2), mais ou menos (3), alta (4) e muito alta (5).

Por outro lado, os representantes que tiveram a sua capacidade de decisão menor avaliada foram os membros das instituições governamentais (Figura 33).



Figura 34 Membros do colegiado com a menor capacidade de tomada de decisão (%)

A capacidade de decisão dos representantes dos governos municipais foi destaca por 30 membros (37,5%) como sendo muito baixa e baixa. Seguindo esta mesma escala de avaliação aparecem os representantes das universidades que foi destacado por 22 pessoas (27,5%), em seguida aparecem os representantes do governo estadual que foi citado por 21 pessoas (26,3%).

A baixa capacidade de decisão atribuída a estes representantes está relacionada a vários fatores. No caso dos representantes dos governos municipais, isso acontece pela falta de autonomia que os representantes das prefeituras possuem em função da não participação dos gestores nestas reuniões. No caso dos representantes das universidades, este número está associado à falta de participação dos representantes destas instituições nas reuniões do colegiado. Para se ter uma idéia (segundo informações da assessoria territorial), das três universidades (UFCG, UFPB e UEPB) inseridas no Território da Borborema, nenhuma delas tinham os seus representantes participando efetivamente das reuniões do colegiado. O mesmo acontecendo com os representantes dos governos estaduais. Aliado a estes fatores poderíamos ainda destacar a rotatividade e a não participação dos representantes destas instituições. Não resta dúvida que esta realidade afeta consideravelmente o desempenho do colegiado, principalmente pela importância que estas instituições possuem no que diz respeito à qualificação do debate e na tomada de decisões.

A hegemonia das instituições da sociedade civil está relacionada à trajetória e ao trabalho que estas instituições vêm desenvolvendo junto aos agricultores familiares dentro do Território, sendo importante destacar a forma como estas organizações marcam posição nas reuniões do

colegiado, evidenciando uma “cumplicidade de projeto” destas organizações por terem como público alvo de suas ações os agricultores familiares. A qualidade e a participação destes atores no colegiado estão intimamente ligadas às dinâmicas existentes no Território antes mesmo da constituição do colegiado. Eles apresentam uma forte e consistente articulação dentro deste espaço, o que para uns pode ser entendido como negativo à medida que provoca o distanciamento de algumas instituições, para outros se torna fundamental no sentido de ser um elemento importante de mobilização.

Tomadas as decisões, o principal mecanismo utilizado para propagar essas decisões, segundo informações dos entrevistados foi a internet. Segundo 65 representantes (81,25%) as decisões e as ações tomadas pelo colegiado foram repassadas para seus membros através de e-mail. Também foi destacado que estas informações foram repassadas através de comunicação pessoal como foi destacado por 29 membros (36,25%), e via parceiros (organizações da sociedade civil) que foi lembrada por 26 representantes (32,50%). Ver figura 34, abaixo.

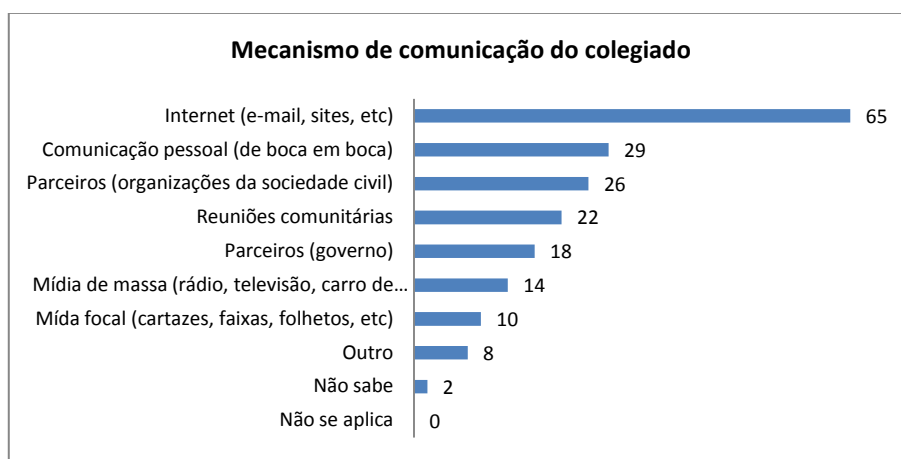


Figura 35 Mecanismo de comunicação do colegiado

Apesar de terem citados estes mecanismos de comunicação em suas falas, os entrevistados relataram que algumas informações, segundo eles importantes, não eram repassadas para todos os membros do colegiado.

Segundo eles, algumas informações e ações são concentradas e tomadas por um número pequeno e restrito de organizações. Foi mencionado por um número significativo de membros, como organizações centralizadoras destas organizações o Pólo Sindical da Borborema, a AS-PTA e a Arribaça, que segundo eles monopolizam as informações, o que em certa medida chega a afastar algumas instituições, como foi o caso de alguns representantes (do Brejo) que deixaram

de participar alegando que “só se debate coisa de interesse do Pólo... quando é coisa de prefeitura ou de outra instituição que não faz parte do Pólo elas não querem debater”.

Apesar de terem afirmado que recebem e-mails, outro aspecto que foi destacado pelos membros do colegiado foi a falta de comunicação/informação entre a coordenação do colegiado e seus membros. Eles também destacaram como pontos fracos a precária articulação entre os atores sociais, a condução das dinâmicas colegiadas e o funcionamento colegiado. Aqui eles destacaram a falta de objetividade das reuniões, a não socialização de documentos e o longo tempo gasto nas plenárias. Segundo um deles “se fala muito e se produz pouco”. Para alguns membros, essa falta de objetividade tem afastado várias instituições das reuniões.

A falta de conhecimento sobre a forma como é repassada as decisões e ações do colegiado, relatada por alguns membros, pode ser de certa forma justificada pela não participação e pela rotatividade de vários deles, levando assim a uma descontinuidade das atividades, e ao conseqüente enfraquecimento das discussões e das definições das prioridades do Território. Neste sentido, fica evidente a necessidade de se criar mecanismos de controle com o objetivo de minimizar estes problemas, melhorando assim a funcionalidade e a produtividade do colegiado. Neste sentido seria importante o debate em torno da necessidade da indicação, por parte das instituições, de representantes minimamente qualificados e conhecedores dos problemas, potencialidades e dinâmicas sociais presentes no Território.

A **segunda parte** do questionário buscou visualizar a frequência com que são tratados alguns temas no colegiado; quais os problemas que mais prejudicam o desempenho do colegiado; o papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial; se existe algum documento que contenha uma visão de futuro e qual o papel desempenhado pelo colegiado na sua elaboração; qual foi o papel do colegiado na elaboração do PTDRS; quais são os mecanismos utilizados pelo colegiado para tomar as suas decisões; quais as ações desenvolvidas pelo colegiado para a gestão de projetos de desenvolvimento territorial, e quais áreas os membros do colegiado receberam capacitação.

Tendo como característica de ser uma arena de debate, o colegiado tem como objetivo, debater temas à sua identidade e características. Neste sentido, os membros do colegiado elegeram alguns temas que são frequentemente mais tratados pelo colegiado. A Figura 35 mostra que o tema tratado com mais frequência pelo colegiado é o tema relacionado a **projetos** que foi citado por 56 entrevistados (70%).

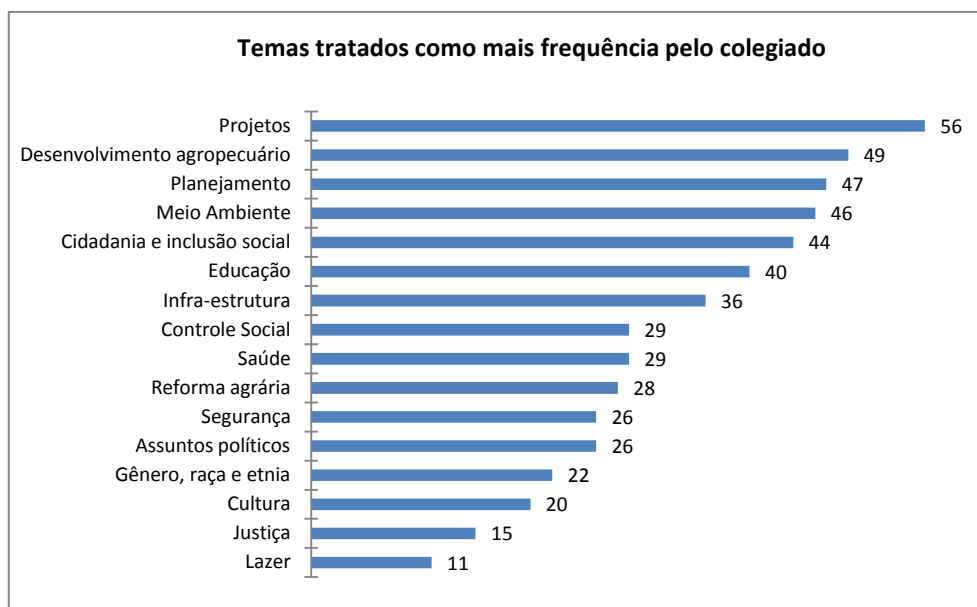


Figura 36 Temas tratados com mais frequência pelo colegiado

Este número de certa forma reflete a dinâmica e as bases das discussões do colegiado territorial. Esse dado também pode estar associado ao fato dos projetos de investimentos serem deliberados pelos membros do colegiado, o que leva ao debate em torno deste tema. Esse tema tem sido o ponto alto da gestão do colegiado, onde as reuniões que tratam desse tema apresentam maior índice de presença dos membros. Contudo, apesar de ter sido bem citado, o debate em torno dos projetos não reflete a execução dos mesmos. Atualmente, a maioria dos projetos de investimentos, que foram deliberados pelo colegiado, ainda não foi entregue às comunidades. Os principais motivos para o atraso destas obras têm sido provocados, em certa medida, por motivos técnicos e operacionais que o colegiado não vem conseguindo solucionar.

Seguindo o grau de frequência, foram citados por mais de 50% dos entrevistados os temas relacionados ao **desenvolvimento agropecuário**, que foi destacado por 49 (61,3%) dos membros do colegiado, o tema relacionado a **planejamento** que foi lembrado por 47 (58,8%) pessoas, e em seguida aparece o tema **meio ambiente** que foi destacado por 46 entrevistados correspondendo a 57,5% do total de respondentes.

Estes temas estão intimamente ligados às dinâmicas territoriais executadas por várias instituições inseridas no Território (Pólo, AS-PTA, Arribaçã, entre outras instituições). Esta informação reforça a tese da importância do capital social e simbólico que alguns atores possuem dentro do Território. Segundo os informantes, estes temas estão relacionados às características de identidade do Território (agricultura familiar e produção agrícola). Neste sentido, é importante destacar que a maioria dos membros do colegiado (STR, CMDRS, Organizações não governamentais entre outras) têm como planos de ação projetos de desenvolvimento das

atividades agropecuárias pautados na sustentabilidade ambiental e na agroecologia como é o caso do Pólo Sindical da Borborema.

À medida que o debate se concentra em torno de alguns temas (como vimos acima), outros temas passam a ser tratados com menos frequência. A Figura 36 nos mostra a avaliação feita pelos membros do colegiado, evidenciando que mais de 35 dos membros do colegiado (43,8%) disseram que o tema tratado com menos frequência é o lazer. Essa informação é reforçada por outros dados que dão conta da quase inexistência de equipamentos (cinema, teatro e etc.) de lazer no Território, como foi verificado no Item “Capacidades Institucionais”.

Outro tema citado por eles como pouco tratado é o tema relacionado à justiça, que foi lembrado por 31 entrevistados (38,8%). A não discussão de alguns temas acontece em função do colegiado se dedicar e ter predisposição a temas relacionados ao desenvolvimento rural sustentável, pois a maioria de seus membros se identifica e trabalha com essa temática.

Baseados nos números acima, percebemos a frequência de debate no colegiado em torno de alguns temas, uns com mais intensidade do que outros. Estes dados nos mostram em certa medida uma funcionalidade deste colegiado, que com certeza ajuda no seu desempenho.

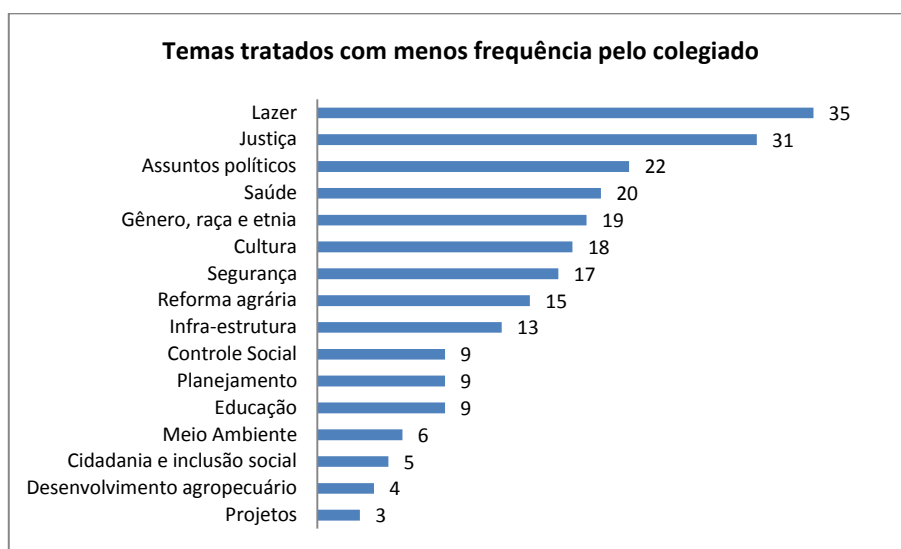


Figura 37 Temas tratados com menos frequência pelo colegiado

Visto que o colegiado provoca o debate em torno de alguns temas, o questionário também nos possibilitou visualizar quais os problemas que mais prejudicam o desempenho deste colegiado (Figura 37).

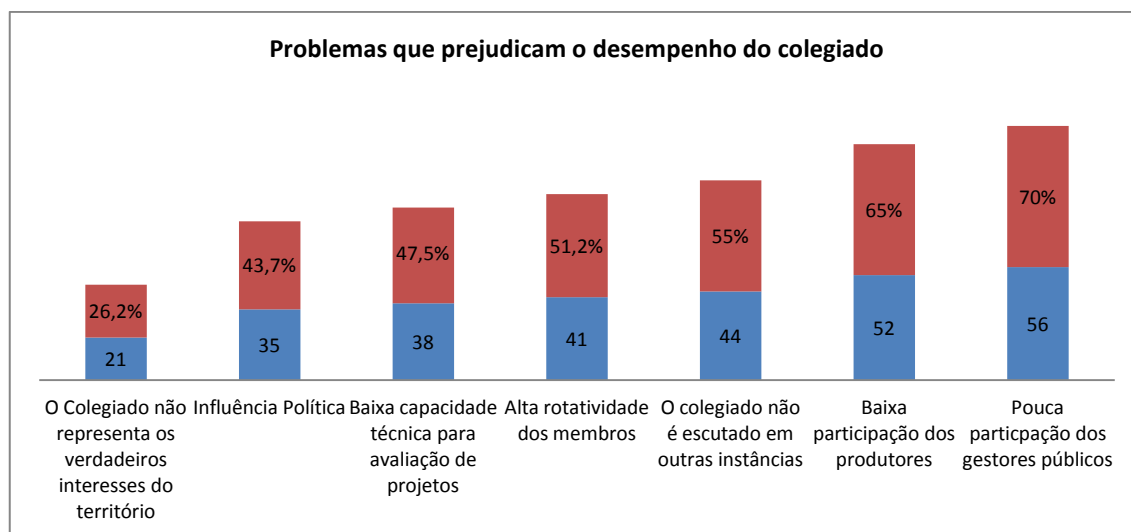


Figura 38 Principais problemas que prejudicam o desempenho do colegiado

Segundo os membros do colegiado, a pouca participação dos gestores públicos nas reuniões do colegiado tem sido o problema que mais prejudica o seu desempenho. Este problema foi destacado por 56 entrevistados (70%). Segundo eles, determinadas decisões só podem ser tomadas com a presença dos gestores, como por exemplo, a doação de um terreno e/ou o cumprimento de contrapartidas para a realização dos projetos, só acontece com a presença do gestor. Seguindo a escala de importância aparece o problema da baixa participação dos produtores que foi lembrado por 52 deles (65%).

Outro aspecto que foi lembrado por mais de 50% dos entrevistados é o fato do colegiado não ser escutado em outras instâncias. Eles lembram que fora do colegiado determinadas ações não são acatadas por outras instâncias. Um exemplo deste problema aconteceu no ano de 2010, quando o colegiado do Território da Borborema, junto com outras instituições, realizou várias discussões em torno da não utilização de agrotóxico como forma de controle e combate da mosca negra. Apesar do debate, o governo do Estado não acatou as orientações deliberadas pelas instituições do Território e continuou com a aplicação do veneno.

Mais três problemas que foram avaliados por eles como prejudiciais para o desempenho do colegiado são: (i) a alta rotatividade de seus membros que foi destacado por mais da metade (51,2%) dos membros (41) do colegiado. Este problema tem afetado diretamente toda a dinâmica e gestão do colegiado. Esta alternância prejudica o desenvolvimento e continuidade das ações que são e precisam ser tomadas pelo colegiado; (ii) em seguida aparece a baixa capacidade técnica para a avaliação de projetos. Este problema tem feito com que vários projetos que são idealizados pelo colegiado não ganhem corpo em função do colegiado não possuir a capacidade técnica para planejá-los, executá-los e monitorá-los. Recentemente o colegiado teve vários de

seus recursos disponibilizados pelo MDA tendo que ser devolvido ou até mesmo não acessado pela falta dessa capacidade técnica; (iii) o último problema destacado por eles como prejudicial para o desempenho do colegiado é a influência política. Segundo alguns entrevistados, várias ações tomadas pela coordenação do colegiado têm motivações políticas. Eles alegam que algumas instituições dominam o acesso e a deliberação de recursos, principalmente no que diz respeito aos projetos de custeio.

Neste sentido fica evidente a necessidade que o colegiado tem de encontrar algumas saídas para a resolução de problemas vitais para o seu desenvolvimento. Sem contar que a maioria desses problemas provoca o enfraquecimento da credibilidade e poder de ação do colegiado territorial.

Apesar da existência de alguns problemas que afetam diretamente o desempenho do colegiado, mais de 50 membros do colegiado destacaram que os seus membros participaram das oficinas de discussão para a elaboração de um diagnóstico territorial. Os dados também nos mostram que um número considerável de entrevistados (39) disse ter participado da concepção e elaboração deste documento. Por outro lado, pouco mais de ¼ (24) dos entrevistados disseram ter participado da revisão deste documento. Com estes números, percebemos que houve uma diminuição significativa da participação das instituições na revisão deste documento.

Percebemos que 50 afirmaram que participaram das oficinas para a discussão do diagnóstico, (62,5%), 39 em sua elaboração (49%) e apenas 24 participaram até o momento de sua revisão (30%), havendo, portanto, uma diminuição de mais de 50% da participação dos membros do colegiado. Também fica evidente que ¼ das instituições (20) disseram que não participaram (7) ou não sabem (13) se houve a elaboração deste documento. Desta forma, fica clara a participação do colegiado na elaboração de um diagnóstico territorial, instrumento esse fundamental para o desempenho do colegiado territorial. No entanto o instrumento não nos possibilita entender a qualidade desta participação. Segundo alguns membros, a participação aconteceu apenas na hora da aprovação, pois segundo eles o documento já chegou pronto na reunião.

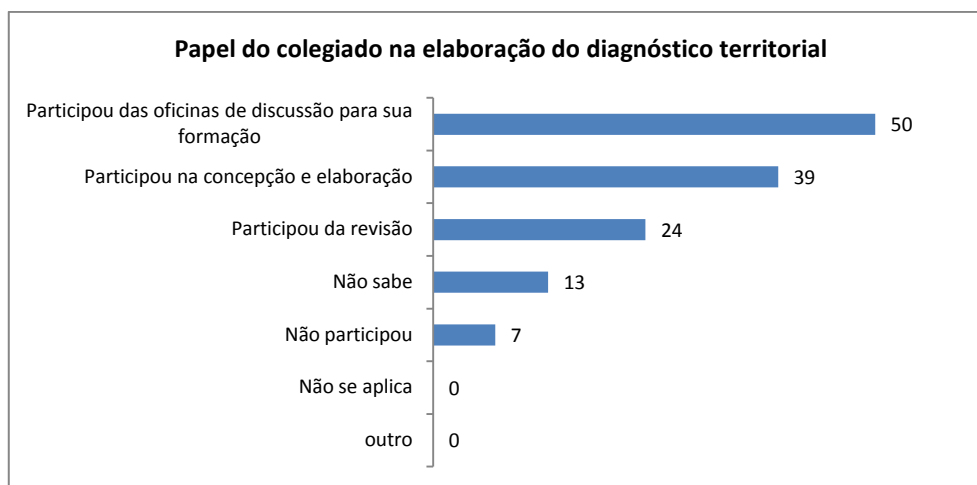


Figura 39 Papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial

Além do diagnóstico territorial, o colegiado elaborou um documento contendo uma visão de futuro do Território. Segundo 51 representantes (63,8%), o colegiado elaborou este documento. De qualquer forma, 31,3% dos entrevistados (25) disseram não saber se foi elaborado este documento. Este percentual pode estar associado a não participação de um número significativo de algumas instituições. O que em certa medida contribui de forma negativa para o desempenho do colegiado. Ver figura 39, abaixo.

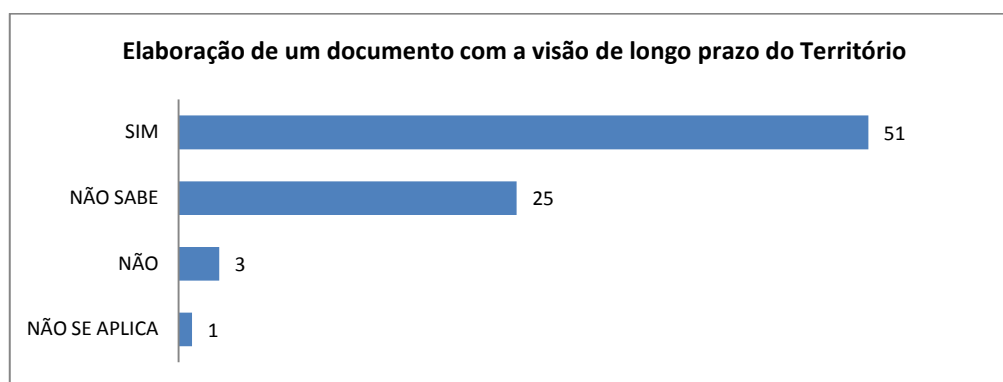


Figura 40 Elaboração de um documento com a visão de longo prazo do Território

Depois de verificado que foi elaborado um documento contendo a visão de longo prazo do Território da Borborema, um número significativo de entrevistados (46) afirmou que os membros do colegiado participaram das oficinas de discussão para a sua elaboração (57,5%). Também foi destacado por 37 entrevistados (46%) que os membros do colegiado participaram da elaboração de um documento contendo a visão de longo prazo do Território. No entanto quase 25% dos entrevistados (20) não souberam dizer se foi elaborado este documento. Como o diagnóstico territorial, o documento contendo a visão de futuro, também teve uma queda

significativa de membros que participaram da revisão deste documento. Segundo os entrevistados, apenas 18 participantes (14,6%) do colegiado participaram da revisão deste documento. Ver Figura 40, abaixo.

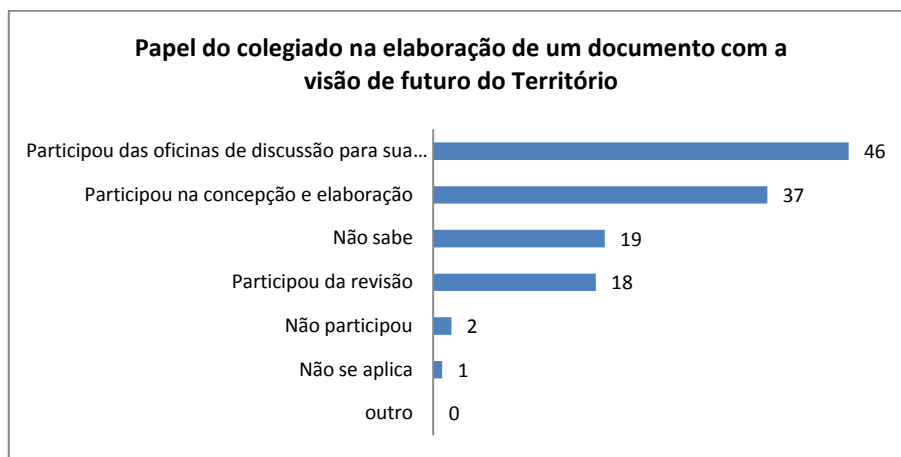


Figura 41 Papel do colegiado na elaboração de um documento com a visão de futuro do Território

Dados nos mostram que o colegiado participou do processo de construção (debate, elaboração e revisão) deste documento, o que evidencia em certa medida uma operacionalidade do colegiado.

Diante da existência de um documento contendo a visão de futuro do Território (PTDRS), buscou-se verificar qual o papel do colegiado na elaboração deste documento. Segundo informações levantadas, 47 membros disseram ter havido a participação dos membros do colegiado nas oficinas de discussão para a elaboração do PTDRS (59%), ao passo que 42 membros disseram que participaram da concepção e elaboração do PTDRS (52,5%). Estes números mostram que houve uma participação significativa dos membros do colegiado (mais de 50%) na elaboração do PTDRS. Ver Figura 41, abaixo.

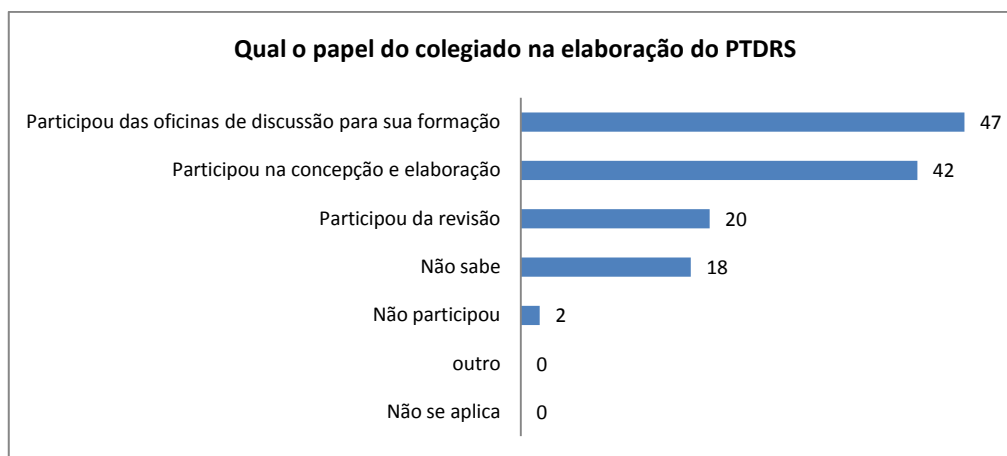


Figura 42 Papel do colegiado na elaboração do PTDRS

Entretanto, como os outros documentos discutidos e elaborados pelo colegiado, o PTDRS teve uma diminuição na participação dos membros do colegiado no que diz respeito à revisão deste documento, com a participação de apenas 20 deles neste processo (25%). O número de pessoas que disse não saber (18) se existe este documento se assemelha ao número de pessoas que disse não saber qual foi a participação do colegiado na elaboração de outros documentos (22,5%). Este número pode estar associado ao número de membros do colegiado que participam efetivamente das reuniões do colegiado. Neste sentido é importante a criação de um mecanismo que possa dar visibilidade sobre o número de membros que participam efetivamente destas reuniões.

Diante das questões apresentadas, foi possível verificar, de acordo com a percepção dos membros entrevistados, que o colegiado desempenhou bem o seu papel, no sentido de discutir e elaborar o diagnóstico territorial, acontecendo uma diminuição deste papel no momento da revisão, ou seja, no chamado “processo de qualificação”.

Também foi possível verificar que o Território possui um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cujo papel do colegiado foi fundamental na discussão e elaboração deste documento. É importante ressaltar que a existência do PTDRS é considerada um indicador favorável ao desenvolvimento rural do Território, contudo é necessário ressaltar que muitos dos membros do colegiado não percebem a verdadeira importância do plano para a implementação de ações de longo prazo. Essa afirmação acontece em função de quase todos os membros do colegiado (exceto alguns membros da coordenação do colegiado) terem dito que não lembram o conteúdo no PTDRS. Destacamos ainda, a pouca socialização entre os membros do colegiado destes documentos, o que em grande medida

contribui para o enfraquecimento das dinâmicas e a limitação das ações territoriais. Vários membros disseram que existe este documento, porém ele não é socializado.

Tendo em vista que para a elaboração e concepção de documentos, como também outras ações, dentro de um colegiado, é preciso que sejam tomadas algumas decisões, o questionário buscou aferir quais os principais mecanismos de decisão utilizados pelo Colegiado da Borborema. Com vemos na Figura 42, o principal mecanismo de tomada decisão é a votação por maioria. Este procedimento foi destacado por quase todos os membros (69 de 80) participantes do colegiado (86%). Além da votação por maioria, Mais de 30% (25) deles destacaram os acordos por consenso que são realizados nas plenárias do colegiado, como também 23 deles disseram existir articulações entre os grupos.

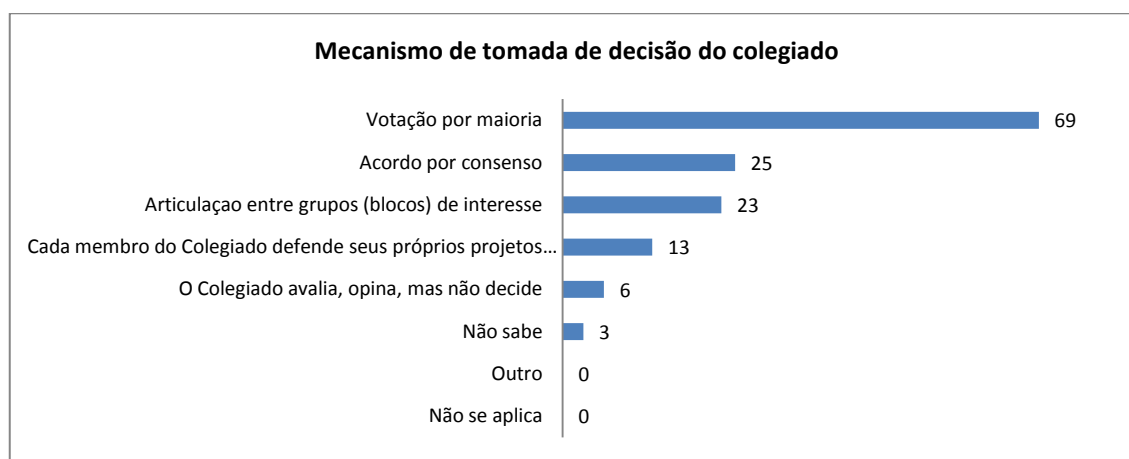


Figura 43 Mecanismo de tomada de decisão do colegiado

Estes números nos revelam o caráter democrático que o Território da Borborema possui quando é preciso tomar decisões. Assim, o colegiado mais uma vez se configura em uma *locus* de debate, no qual a tomada de decisões tem regras claras, mesmo que em alguns casos, algumas instituições consigam se sobrepor a outras, principalmente no que diz respeito ao capital social, político e simbólico construído e adquirido ao longo do tempo. Ou seja, dentro de campos, algumas instituições, em função do acúmulo destes capitais conseguem se desenvolver melhor que outras instituições (BOURDIEU, 2007)

Considerando que o principal mecanismo utilizado para tomar decisão no colegiado é a votação por maioria dos membros presente nas reuniões deliberativas, fica evidente a necessidade de uma participação mais qualificada e efetiva das organizações e instituições que compõem o colegiado territorial, cuja participação implicaria em um maior alcance das ações

colegiadas, não contempladas em muitos casos pela falta de participação de alguns de seus membros.

Visto que algumas destas votações são acerca da gestão de projetos de desenvolvimento territorial, o questionário aferiu as ações tomadas pelo colegiado para a gestão destes projetos. Os números nos revelam que para mais de 50% dos membros do colegiado, a priorização e seleção com base em critério (46) é fundamental para a gestão destes projetos. Praticamente o mesmo número (43) de pessoas disse ser necessária a realização de análise da viabilidade técnica dos projetos. Alguns deles (19) também julgaram importante a avaliação interna de mérito dos projetos. Estes números nos mostram que em certa medida o Território tem buscado ações que melhorem a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial proposto pelo colegiado. Ver Figura 43, abaixo.

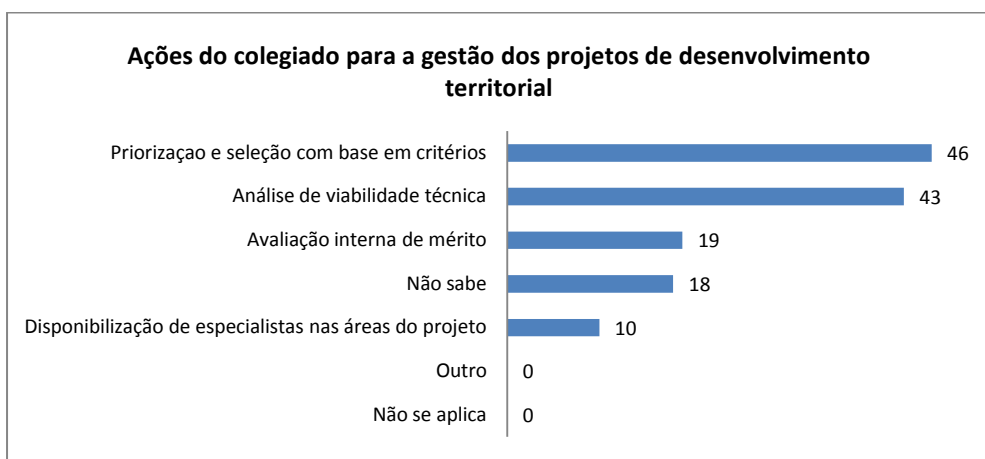


Figura 44 Ações do colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial

Por fim, um aspecto relevante para a gestão eficiente do colegiado consiste na capacitação de seus membros para uma atuação mais qualificada, no sentido de melhorar a contribuição na escolha, elaboração, acompanhamento e controle dos projetos territoriais. No Território da Borborema, as capacitações mais citadas foram: planejamento participativo que foi citado por 42 membros, desenvolvimento territorial (39) e elaboração de projetos (27).

Estas capacitações estão relacionadas à própria dinâmica funcional do colegiado que é debater o desenvolvimento territorial de forma sustentável, e aí nós temos o forte trabalho que é realizado pelas instituições em torno da agroecologia como modelo produtivo. Em seguida temos a elaboração de projetos que têm sido fundamentais para a realização deste desenvolvimento. Uma prova desse processo foi a chamada pública de ATER para o Território da Borborema, que foi vencida pelas instituições que fazem parte do colegiado, afora uma gama de projetos que

foram e estão sendo executado por várias das instituições que compõem o colegiado territorial. De qualquer forma, é necessário ressaltar que essas capacitações não acontecem com frequência e em larga escala, não contribuindo de forma eficiente para um processo de melhorias na gestão do colegiado. A Figura 44 mostra as áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação.

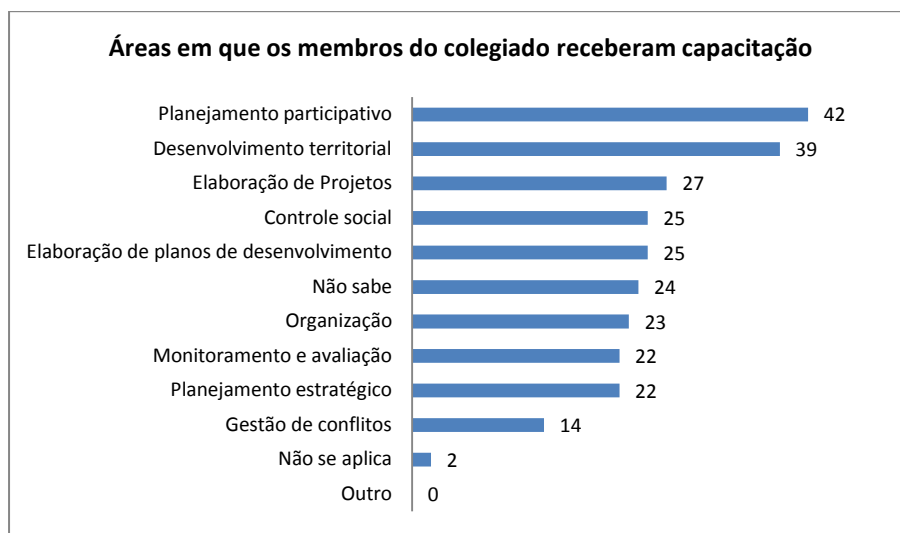


Figura 45 Áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação

A Figura 44 também nos mostra áreas fundamentais para gestão do colegiado e que não foram bem destacadas pelos seus membros. Um exemplo disso é que pouco mais de ¼ dos membros disseram que participou de capacitação que melhorassem o controle social (25), monitoramento e avaliação (22), planejamento estratégico (22) e gestão de conflitos (22).

Um aspecto relevante para a gestão eficiente do colegiado consiste na capacitação dos membros para uma atuação mais qualificada, no sentido de melhorar a contribuição na escolha, elaboração, acompanhamento e controle dos projetos territoriais.

Diante do exposto e das percepções dos pesquisadores ficam evidentes alguns aspectos que refletem no desempenho e eficácia da gestão social do colegiado da Borborema, dos quais destacamos: falta de uma assessoria mais presente e eficiente, no sentido de mobilizar e articular melhor as suas ações em todo o contexto territorial; relação mais construtiva entre as forças existentes no Território e que de certa forma interfere na condução e desempenho do colegiado, ou seja, os membros da sociedade civil (ONG's, STR's e associações) e do governo (federal, estadual e municipal); o debate mais qualificado e coletivo em contraposição ao imediatismo defendido pelos gestores que tem provocado o esvaziamento das plenárias, prejudicando sobremaneira a gestão do colegiado; a rotatividade dos membros do colegiado que interferem

nos níveis de discussão e deliberações; a tomada de uma decisão executiva, que na ausência do gestor inviabiliza todo o debate em torno de determinados projetos; além da falta de capacidade técnica de gestão e elaboração de projetos por parte dos membros do colegiado, e da falta de comunicação e gestão da informação que têm interferidos na qualidade do trabalho gestão do colegiado.

4.2. *II Ciclo de Pesquisa*

Como exposto na introdução, a aplicação dos questionários do segundo ciclo de pesquisa dirigiu-se a 29 membros do colegiado territorial¹⁰. A seguir, mostraremos os resultados gerados por estes questionários.

Tabela 17 - Indicadores de Gestão do Colegiado do Território da Borborema – PB

Dimensão			Indicadores de Gestão Social		
1. Participação e Mobilização	0.388	Médio Baixo	1.1. Capacidade de mobilização	0.583	Médio
			1.2. Capacidade de decisão dos diferentes segmentos	0.193	Baixo
2. Estrutura de governança	0.381	Médio Baixo	2.1. Capacidade de gestão do colegiado	0.378	Médio Baixo
			2.2. Desempenho do funcionamento	0.385	Médio Baixo
3. Impactos do funcionamento	0.647	Médio Alto	3.1. Legitimidade	0.621	Médio Alto
			3.2. Exercício do poder	0.521	Médio
			3.3. Aprendizagem	0.576	Médio
			3.4. Territorialização das políticas públicas	0.718	Médio Alto
			3.5. Melhoramento dos laços sociais	0.801	Alto

Legenda:

0,00 - 0,20 = Baixo

0,20 - 0,40 = Médio Baixo

0,40 - 0,60 = Médio

0,60 - 0,80 = Médio Alto

0,80 - 1,00 = Alto

IGS:	0.445	Médio
------	-------	-------

Fonte: SGE/MDA (2014)

¹⁰ Seguindo as orientações da SDT por meio do Informativo Células Nº 01/2014, enviado aos coordenadores em novembro de 2012, “Este questionário (IGS) será aplicado aos representantes das organizações (públicas, privadas e sociedade civil) que tenham participação ativa na plenária do colegiado. Para identificação dessas organizações e seus representantes com uma participação ativa no colegiado, a célula deverá se reunir com o núcleo dirigente do colegiado”. Seguindo estas orientações, realizamos uma reunião com o núcleo dirigente e, de comum acordo, utilizando o critério de participação, foram escolhidos 29 membros para responder o questionário de Gestão Social, a saber: STR de Alagoa Nova, Prefeitura de Alagoa Nova, STR de Arara, CMDRS de Arara, Prefeitura de Arara, Prefeitura de Areia, Emater de Campina Grande, BNB de Campina Grande, STR de Campina Grande, STR de Casserengue, AS-PTA – Esperança, Polo Sindical – Esperança, Prefeitura de Lagoa Seca, STR de Lagoa Seca, STR de Massaranduba, Prefeitura de Massaranduba, STR de Matinhas, STR de Montadas, Prefeitura de Montadas, CMDRS Puxinanã, STR de Queimadas, STR de Remígio, Arribação de Remígio, CMDRS de Remígio, Prefeitura de São Sebastião de Lagoa de Roça, APAB - São Sebastião de Lagoa de Roça, Fundação Dom José Maria Pires - Serra Redonda, STR de Solânea, Prefeitura de Serraria.

O valor obtido para o IGS é médio (0,445), o que aparece menor que o valor obtido - ao nível nacional (0,565). Esse resultado vem das dimensões “Capacidade de mobilização e participação” e “Funcionamento como estrutura de governança” cujos indicadores são bem menores que a média nacional (em média 0,13 pontos menos) enquanto o indicador da dimensão “Impactos” aparece só um pouco menor que o da média nacional (0,05 menos). Ver figura abaixo.

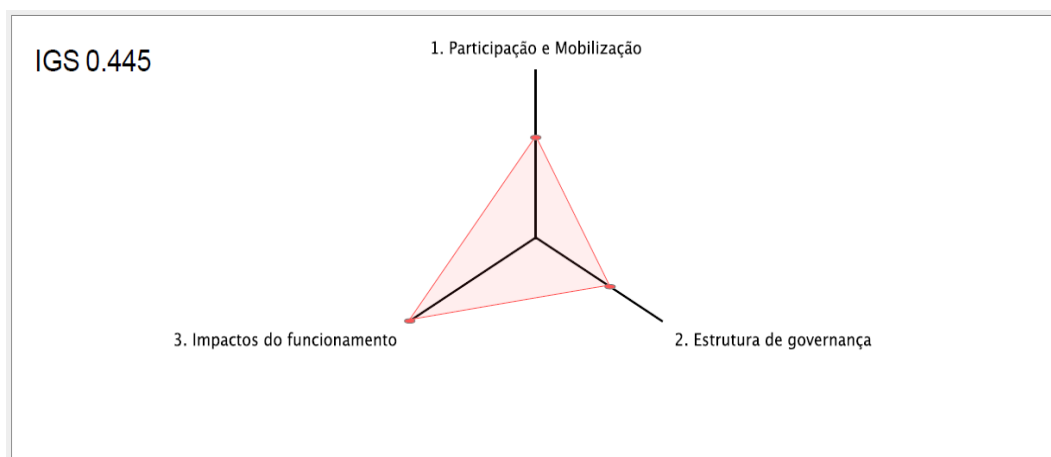


Figura 46 - IGS do Território da Borborema - Fonte: SGE/MDA (2014).

A seguir iremos analisar as dimensões que compõem o indicador de gestão social do Território da Borborema separadamente.

Tabela 18 - Dimensão de Participação e Mobilização do Indicador de Gestão Social do Território da Borborema – PB

Dimensão		Indicadores de Gestão Social			
Participação e Mobilização	0.388	Médio	Capacidade de mobilização	0.583	Médio
		Baixo	Capacidade de decisões dos diferentes seguimentos	0.193	Baixo

Fonte: SGE/MDA (2014).

A primeira dimensão, que trata da **participação e mobilização** foi avaliada pelos respondentes, na média, como sendo médio baixo (0.388). A **capacidade de mobilização**, cujo indicador é média, é igual ao valor obtido ao nível nacional (0,583); quer dizer que a representação que os atores tem dela, mas também a frequência de encontro, que seja da plenária (cada 4, 5 meses), do núcleo dirigente (cada um ou dois meses) ou técnico (cada 4 meses) aparecem semelhantes. O **indicador de participação**, quanto a ele, é muito mais fraco, ele é considerado como baixo (0,193) para o território enquanto ele é médio ao nível nacional (0,467). Isso é o resultado de uma capacidade de decisão baixa de um numero significativo de segmentos sociais. E o caso das universidades, cooperativas, comunidades tradicionais e as entidades

religiosas. Mas temos que relativizar essa afirmação, pois, a maioria deles é pouco presente no território (sobretudo para as cooperativas e as comunidades tradicionais). A ausência das universidades é, pelo menos, uma das especificidades do território. Os únicos atores que participam bem são os sindicatos (com o Polo Sindical) e as ONG'S (Arribacã, AS-PTA), mas a participação deles diminuiu significativamente no decorrer do tempo, principalmente em função da inconstância e fragilidade da política territorial, que em certa medida vem desmobilizando as dinâmicas territoriais.

O valor baixo do indicador de participação é a consequência também da existência de grupos hegemônicos no Codeter, e sobretudo de grupos marginalizados cujo a pesquisa não revelou a identidade.

Enfim, isso explica a fraqueza do indicador também, existem atores estratégicos que não participam do Codeter. Eles são os seguintes, por ordem de importância segundo os atores entrevistados: 1) a Caixa Econômica Federal e os Bancos, 2) o Governo do Estado e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável; 3) as universidades, 4) as associações; a assistência técnica e o Governo Federal.

A segunda dimensão diz respeito a **Estrutura de Governança** apresenta um valor baixo (0,381) quando comparamos com o nível nacional, que é médio (0,508).

Tabela 19 - Dimensão da Estrutura de Governança do Indicador de Gestão Social do Território da Borborema – PB.

Dimensão		Indicadores de Gestão Social			
Estrutura de Governança	0.381	Médio	Capacidade de gestão do colegiado	0.378	Médio Baixo
		Baixo	Desempenho do Funcionamento	0.385	Médio Baixo

Fonte: SGE/MDA (2014).

Isso se traduz nas duas subdimensões, a capacidade de gestão do colegiado e o desempenho do funcionamento cujos valores são menores que os obtidos ao nível nacional.

A dimensão **Capacidade de gestão do colegiado**: O valor deste sub-indicador é de 0,378 para a Borborema e 0,541 ao nível nacional. De fato, esta capacidade de gestão do colegiado do Codeter é considerada pelos atores entrevistados como médio baixo (2,7).

Avaliando todas as atividades de gestão (ver quadro seguinte), é só a capacidade de construir um debate que é considerado como boa.

Tabela 20 - Dimensões das capacidades de gestão do colegiado

DIMENSÕES DAS CAPACIDADES DE GESTÃO DO COLEGIADO	Fazer um debate coletivo sobre o desenvolvimento rural no Território:
CAPACIDADE MÉDIA	Construir objetivos comuns e lidar com (resolver) os conflitos

CAPACIDADE MÉDIO-BAIXA	Cumprimento das regras definidas e acordadas coletivamente; Lidar com os grupos de interesse; Capacidade de encaminhar a resolução de problemas.
CAPACIDADE BAIXA	A animação do colegiado (tomada de palavra, direção das reuniões, pauta); Acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas; Definir as responsabilidades de cada um; Definir regras coletivas de funcionamento.

Os resultados mostram grandes problemas de animação, de definição das responsabilidades de cada um e de avaliação. Esse problema de animação está confirmado pelo nível médio baixo acordado as atividades do assessor territorial.

A avaliação considerada como ruim da qualidade do repasse da informação dentro das Instituições que participam do colegiado contribui também para a fraqueza do indicador geral de *Capacidade de gestão*. De fato, o colegiado nunca definiu alguma regra quanto ao repasse de informação pelas instituições membros.

Enfim, o nível de conhecimentos dos atores participando ao Codeter é considerado como bom acerca da política territorial, da realidade local e das políticas públicas enquanto ele é considerado como médio sobre os projetos Proinf, a matriz de ação do Programa Territórios da Cidadania e sobre o PTDRS. Os temas tratados no colegiado são concentrados, sobretudo nas áreas ligadas às infraestruturas, aos projetos e ao planejamento.

Outra dimensão analisado foi o *Desempenho do funcionamento do Codeter*. O funcionamento do colegiado é de 0,385 (médio baixo) enquanto ele é de 0,475 (considerado médio) ao nível nacional, mas ele está piorando no decorrer do tempo.

Existem algumas fontes de recursos para assegurar a gestão dos projetos (governo estadual, ONG, Polo Sindical...). A articulação do colegiado com os conselhos municipais de agricultura ou de desenvolvimento rural é considerada como ruim.

A frequência dos problemas que prejudicam o desempenho do Colegiado é apresentada no quadro seguinte.

Tabela 21 - Fatores prejudiciais ao desempenho do Colegiado do Território da Borborema - PB

Prejudicam Muito	Alta rotatividade dos membros; Falta de assessor técnico; Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos
Prejudicam Bastante	O colegiado não é escutado em outras instâncias; Influência política; Pouca participação dos gestores públicos
Prejudicam Medianamente	Baixa participação dos produtores; O colegiado não representa os verdadeiros interesses do território

Esses problemas são importantes, sobretudo a alta rotatividade dos membros, a falta de assessor técnico e a baixa capacidade técnica para avaliação de projetos.

A última dimensão avaliada verificou os **impactos do funcionamento** do Colegiado do Território da Borborema, que contempla os seguintes indicadores legitimidade, exercício do poder, aprendizagem, territorialização das políticas públicas e melhoramento dos laços sociais.

O valor da dimensão “Impactos do Codeter” aparece um pouco menor ao resultado obtido ao nível nacional (0,647 contra 0,698). Mas isso é o resultado de algumas diferenças. A dimensão “capacidades de territorialização das políticas públicas” é maior que a média nacional, enquanto as duas dimensões “Exercício de poder e aprendizagem” são menores (médio para médio alto ao nível nacional). Enfim, as dimensões “legitimidade” e “melhoramento dos laços sociais” sendo sensivelmente iguais as médias nacionais.

Tabela 22 - Dimensão dos impactos do funcionamento do Indicador de Gestão Social do Território da Borborema – PB.

Dimensão			Indicadores de Gestão Social	
Impactos do funcionamento	0.647	Médio Alto	Legitimidade	0.621
			Exercício do Poder	0.521
			Aprendizagem	0.576
			Territorialização das Políticas Públicas	0.718
			Melhoramento dos Laços Sociais	0.801

Fonte: SGE/MDA (2014).

Voltando sobre os valores menores do território com relação ao nível nacional, a dimensão “exercício do poder” (0,521) é de fato menor no território (0,681 ao nível nacional). Se, segundo os atores entrevistados, o colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder no Território e um equilíbrio maior entre os grupos de interesse presentes no Colegiado, o poder fica concentrado nas mãos do comitê de direção, não existe uma institucionalização do colegiado na forma de pessoa jurídica e o processo desenvolvido pelo Colegiado possibilitou uma renovação fraca das lideranças no território (0,5). Esses três elementos prejudicam o exercício do poder no território.

Quanto a dimensão “Aprendizagem”, apresentada na tabela seguinte, ela obteve um nível de 0,576 (0,660 no nível nacional). De fato, em média, somente dois fatores obtiveram a notação “bom”, sendo “uma visão mais clara dos desafios da região e uma melhor leitura das dinâmicas atuais do território”. Os outros fatores apresentados na tabela são de nível médio ou médio a bom para a dimensão “Capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimento”.

Do outro lado, afirmamos que a capacidade de territorialização das políticas públicas é maior que o valor nacional (0,718 contra 0,634). Isso demonstrou a capacidade do Codeter a debater sobre outras políticas públicas, além do PROINF, como foi o caso do PAA e PNAE. A partir da gestão do colegiado, foi de fato possível ajustar e/ou orientar outras políticas públicas para se adaptarem às realidades territoriais, sobretudo para essas duas políticas. Os atores concordam para afirmar que a partir do trabalho do Colegiado, as políticas municipais mudaram ou foram adaptadas. Enfim, o trabalho do Colegiado possibilitou uma melhor articulação com as políticas dos governos estaduais.

Dimensões da aprendizagem	Níveis dos indicadores	
Capacidade de lidar com os conflitos	2,9	Médio
Capacidade de negociação	2,9	Médio
Capacidade de definir, implementar e avaliar propostas de projeto	3,1	Médio
Entender as percepções de uma gestão social das políticas públicas	3,1	Médio
Entender as percepções dos grupos de interesse	3,2	Médio
Dialogo com o Estado	3,3	Médio
Entender as políticas públicas	3,3	Médio
Capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimento	3,5	Bom
Visão mais clara dos desafios da região	3,9	Bom
Melhor leitura das dinâmicas atuais do território	3,9	Bom

A dimensão “Legitimidade do Codeter”, quanto a ela, apresenta um nível médio alto, sendo sensivelmente igual a média nacional, o que traduz o reconhecimento dos atores locais da pertinência e da importância do Codeter para o desenvolvimento do Território. Os atores reconhecem que a participação nele tem oferecido algum benefício para as instituições próprias.

Enfim, do ponto de vista da dimensão “melhoramento dos laços sociais”, os atores locais afirma uma influência boa do colegiado na melhoria das relações entre os atores locais e nas relações de cooperação entre os atores locais. As mesmas tendências são observadas, no melhoramento na vida das redes sociais existentes. O sentimento de pertencimento ao território aumentou também. Mas, pelo menos, fazer parte do Colegiado não contribuiu para mudar a maneira de pensar e agir dos atores. Sendo assim, é importante destacar que no decorrer do tempo, todos esses impactos do colegiado evoluíram de maneira positiva.

4.3. *Conclusões*

O indicador IGS aparece médio (0,445) no território da Borborema, um valor menor do que o valor obtido ao nível nacional (0,565). Esse resultado traduz os problemas de participação

e de funcionamento do Colegiado. Apesar disso, os impactos do Colegiado são considerados como bons. Isso é um resultado interessante, porque as pessoas reconhecem alguns progressos apesar desses problemas. Os resultados obtidos demonstram que os problemas ligados à participação vêm de uma concentração do poder nas mãos das ONGs e dos sindicatos, traduzindo também a existência de grupos hegemônicos no Codeter, mas também de grupos marginalizados.

A capacidade de gestão e o desempenho do Colegiado são, quanto a eles, avaliados como um nível médio baixo. Os resultados mostram que esses problemas de capacidade são ligados sobretudo a falta de avaliação dos processos, da inexistência do repasse de informação do Colegiado dentro das instituições, da fraqueza das regras coletivas de funcionamento e da falta de definição das responsabilidades de cada um dos participantes ao Colegiado, problemas que são fortalecidos pela alta rotatividade dos membros do colegiado e a falta de assessor técnico para animar o processo. Enfim, o colegiado sofre de influência política, e de pouca participação dos gestores públicos que não oferece um ambiente propício para um bom desempenho de um dispositivo de governança.

5. AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Realizada a análise sobre a gestão do colegiado, torna-se relevante fazer uma avaliação dos projetos de investimentos implementados no Território. Esta pesquisa aconteceu em dois momentos. O primeiro ciclo de pesquisa teve como objeto de análise os projetos de investimentos concluídos, nos quais foram aplicados questionários com os executores e beneficiários do projeto, bem como com um membro do colegiado territorial. O segundo ciclo de pesquisa, após modificações no questionário de avaliação dos projetos de investimento, foi realizado em empreendimentos compreendido no intervalo temporal de 2006 a 2012, e que se encontravam em situação de execução e concluídos. Seguindo as orientações, os entrevistados foram dois beneficiários do empreendimento e um representante do colegiado.

Segundo o MDA/SDT, os projetos de investimentos são propostas técnicas com metas específicas que podem ser apoiadas com recursos de investimentos em obras, empreendimentos, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, com destaque para os aspectos econômicos, sociais, culturais, todos coerentes com o PTDRS. Destacamos que foram analisados empreendimentos econômicos e ou sócio-culturais que tiveram as suas metas concluídas (MDA/SDT, 2011c).

Sendo assim, e levando em consideração a premissa da participação social, que é constitutiva do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o questionário contemplou e coletou informações sobre a fase de planejamento, execução, incluindo a implementação e o gerenciamento das atividades dos empreendimentos em funcionamento e a avaliação dos seus resultados, tanto para os econômicos, quanto para os sócio-culturais. Essa avaliação contemplando todas as fases do projeto é fundamental para a melhor compreensão dos efeitos, ou seja, da eficácia e efetividade dos investimentos financeiros dos projetos da SDT.

A fase de planejamento está relacionada a escolha da área de intervenção, diagnóstico e formulação de propostas. As fases de execução busca identificar as ações que garantam uma boa gestão do projeto e indícios de impacto tentando identificar a abrangência dos resultados, atividades promovidas, nível de funcionamento do projeto, gerenciamento do empreendimento e comparação entre os resultados previstos e alcançados por eles. Estes componentes de avaliação geram três indicadores que avaliam a fase de planejamento, de execução e de início de impacto, e um quarto grupo de indicadores que agrega resultados dos anteriores e foca-se em quatro

variáveis chaves para a gestão territorial de projetos: participação, capacidade de gestão, público atendido e impactos positivos dos projetos.

Após a inserção das informações no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), obtivemos os seguintes resultados sobre a avaliação dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema, conforme Figura 45. Os resultados foram classificados a partir da seguinte escala: ótimo (0,80 – 1,00), bom (0,60 – 0,80); regular (0,40 – 0,60); ruim (0,20 – 0,40) ou crítico (0,0 – 0,20).

5.1. I Ciclo de Pesquisa

No primeiro ciclo foram aplicados 21 questionários em 7 projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema. Para cada projeto foram aplicados 3 questionários (Q3): um com o beneficiário, um segundo com um membro do colegiado e um terceiro com o proponente. Destacamos que tivemos a preocupação em aplicar o questionário com pessoas conhecedoras deste processo (ver Tabela 16).

Tabela 23 – Relação dos projetos concluídos no Território da Borborema (2003-2010)

Código da Operação	Proponente	Dados da meta
0163690-78	Prefeitura Municipal de Alagoa Nova	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa
0157130-73	Prefeitura Municipal de Areial	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa 01 Barragem Subterrânea
0157148-71	Prefeitura Municipal de Esperança	30 Cisternas de Placas 01 Barragem Subterrânea
0176541-41	Prefeitura Municipal de Massaranduba	01 Veículo Utilitário Aquisição de Equipamentos de Informática
0157156-80	Prefeitura Municipal de Montadas	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa 01 Barragem Subterrânea 01 Mercado do Produtor
0163694-13	Prefeitura Municipal de Remígio	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa 01 Barragem Subterrânea
0157151-38	Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça	Construção de Cisterna de Placa Kit de formas para Cisterna de Placa Barragem Subterrânea

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica (SGE) – MDA/SDT.

Inseridas as informações no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), obtivemos os seguintes resultados sobre a avaliação dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema, conforme Figura 45. Os resultados foram classificados a partir da seguinte escala:

ótimo (0,80 – 1,00), bom (0,60 – 0,80); regular (0,40 – 0,60); ruim (0,20 – 0,40) ou crítico (0,0 – 0,20).

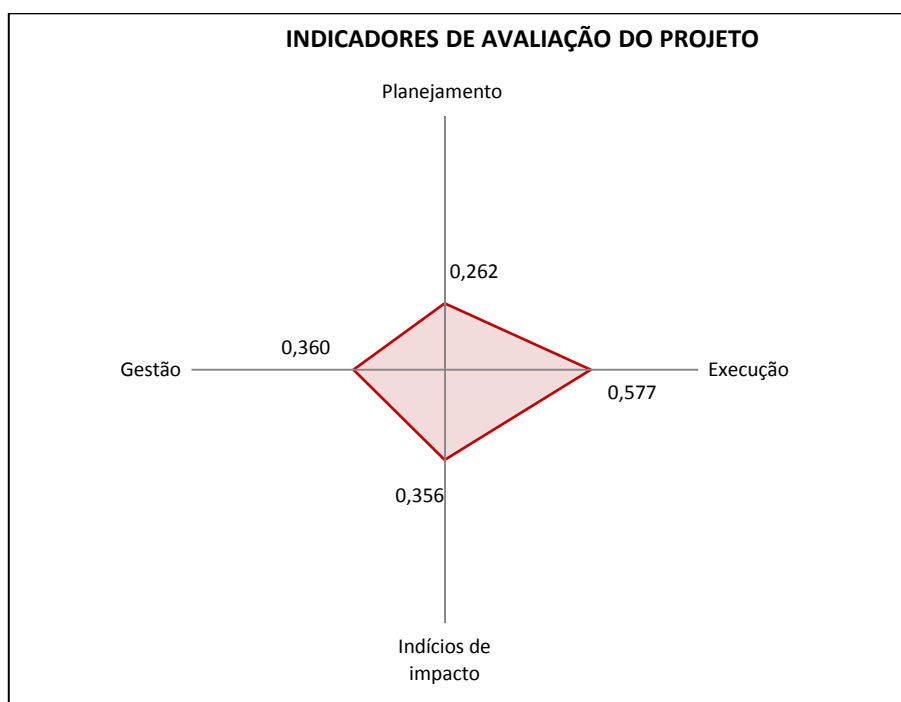


Figura 47 Indicadores de Avaliação de Projetos no Território da Borborema (2003-2010)

De acordo com os resultados, percebe-se que todos os indicadores de avaliação de projeto de investimento não foram bem avaliados, sendo três indicadores (Indicadores Gerais de Gestão do Projeto, Indicadores de impacto e Avaliação da Fase de Planejamento do Projeto) classificados como “ruim” e o indicador de Avaliação da Fase de Execução do Projeto classificado como “regular”. Esse resultado evidencia que os projetos avaliados não foram eficientes nas fases de planejamento, gestão e execução, bem como, no impacto desses projetos no Território da Borborema, no sentido de proporcionar o desenvolvimento territorial de forma sustentável. Essa avaliação necessita de um maior detalhamento para melhor compreensão dos aspectos que contribuem para a não eficácia e efetividades desses projetos.

O indicador **Fase de Planejamento dos Projetos** contempla as seguintes fases: participação dos beneficiários na fase de planejamento do projeto; capacidade de planejamento do projeto; atividades sócio-econômicas atendidas pelo projeto; papel das organizações locais no planejamento do projeto, e organizações locais apoiadas pelos projetos. Esse indicador obteve o pior o índice (0,262) e assim, sua avaliação pelos entrevistados classifica-se como “ruim”.

A Figura 46 mostra através do biograma a relação entres as variáveis analisadas nessa fase de planejamento do projeto.

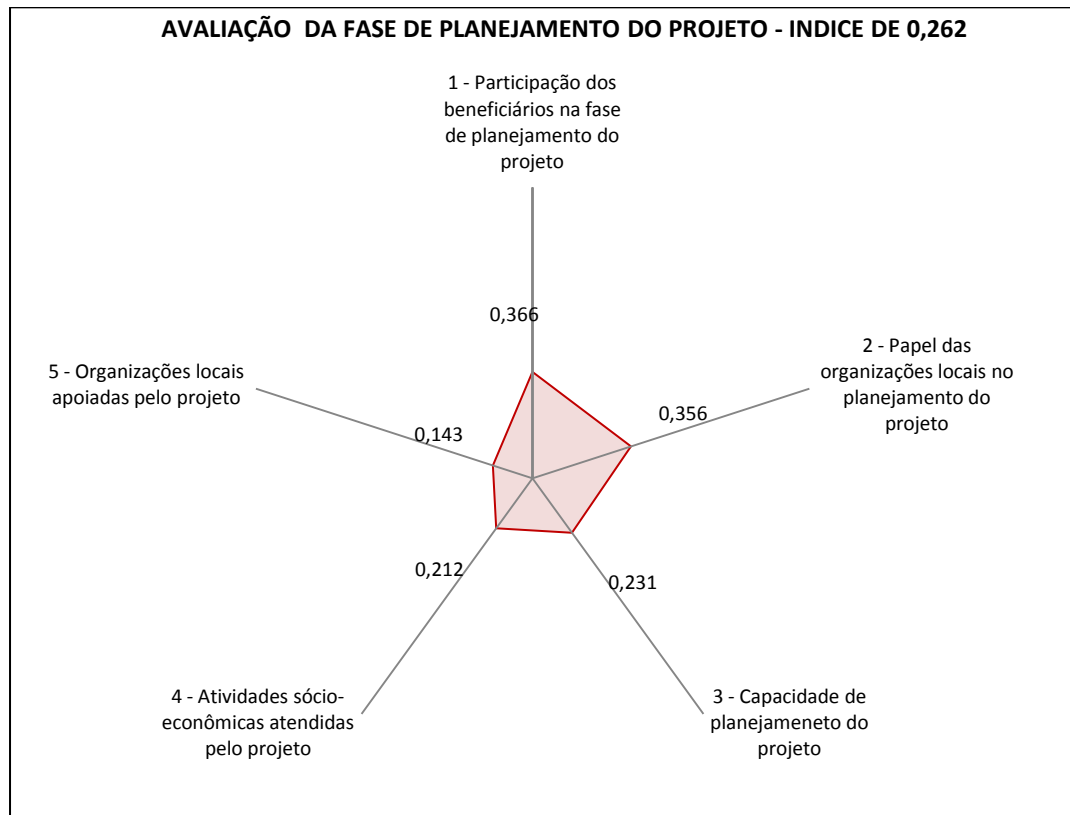


Figura 48 Avaliação da fase de planejamento do projeto.

Com relação à participação dos beneficiários na fase de planejamento do projeto foi possível verificar que não ocorreu de forma satisfatória, uma vez que 42,9% dos entrevistados não sabem como aconteceu a definição dos projetos. Esta informação mostra a falta de conhecimento dos entrevistados quando se trata do planejamento dos projetos territoriais. Vários entrevistados foram enfáticos ao afirmar que não conheciam o processo de definição destes projetos e para alguns deles estes projetos foram executados sem a participação dos membros do colegiado, contanto apenas com a participação das prefeituras e dos beneficiários.

Quanto a participação dos beneficiários na elaboração dos projetos, apesar de um número significativo de entrevistados ter afirmado a não participação dos beneficiários na definição dos projetos, para a maioria dos entrevistados essa participação ocorreu na elaboração dos projetos. Considerando a importância dessa participação para a consolidação e o sucesso dos projetos, esse percentual deveria ser mais expressivo, pois fica evidente que uma significativa parcela de beneficiários dos projetos não se envolveram na elaboração do mesmo, aspecto que pode

interferir na efetividade dos projetos e, conseqüentemente, na eficácia para obtenção de resultados sustentáveis para os municípios.

É importante ressaltar que quando houve participação dos beneficiários, de acordo com os entrevistados, essa participação ocorreu principalmente na definição do tipo de e concepção do projeto e escolha dos próprios beneficiários, evidenciando que, mesmo de forma não adequada, houve algum envolvimento dos beneficiários na elaboração dos projetos no território. Esta realidade pode está associada ao fato destes projetos terem como proponente as prefeituras municipais, e os processos de escolhas terem acontecido, segundo vários dos respondentes, apenas entre o proponente e os beneficiários, afastando assim outros participantes deste processo. Este fator pode está associado a práticas clientelistas que ainda persistem em vários municípios, principalmente nos mais fragilizados sócio-economicamente. Principalmente quando projetos estão voltados para o fortalecimento hídrico como é o caso das cisternas de placas e barragens subterrâneas.

O Papel das organizações locais no planejamento do projeto é fundamental para que os projetos sejam planejados adequadamente de modo que atenda as demandas da população. De acordo com a pesquisa ficou evidente a falta de informação dos entrevistados em relação ao papel do Colegiado no planejamento dos projetos, uma vez que 25% afirmaram não saber qual é o papel do colegiado territorial no desenho e definição dos componentes do projeto, 17,1% disseram que o colegiado prepara a proposta, outros 17,1% afirmaram que avalia a proposta, 11,4% responderam que o colegiado apenas é consultado, 8,6% disseram que o colegiado autoriza desembolsos para o desenvolvimento dos projetos, 8,6% dos respondentes disseram que o colegiado não participa das definições dos componentes do projeto e 5,7% afirmam que colegiado co-administra o projeto.

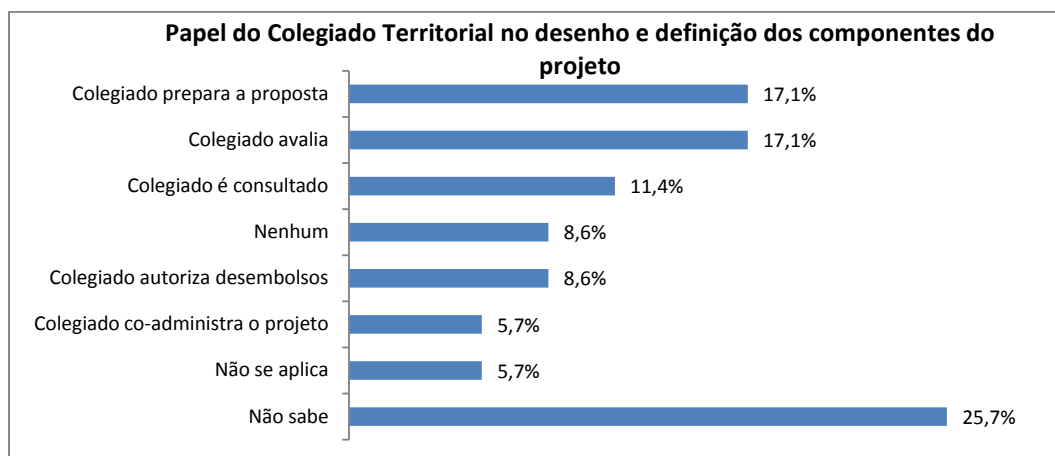


Figura 49 Papel do Colegiado Territorial no desenho e definição dos componentes do projeto

Quanto ao papel das entidades públicas no desenvolvimento dos projetos, para 33,3% dos entrevistados, o principal papel dessas entidades ocorre na elaboração da proposta, para 19,4% como uma instância de aprovação da proposta, 11,1% afirmaram que atuam co-financiando, 11,1% como avaliadora do projeto e outros 11,1% participam como apoio técnico, evidenciando a importância das entidades públicas para o desenvolvimento dos projetos concluídos no Território da Borborema, principalmente na elaboração e aprovação da proposta.

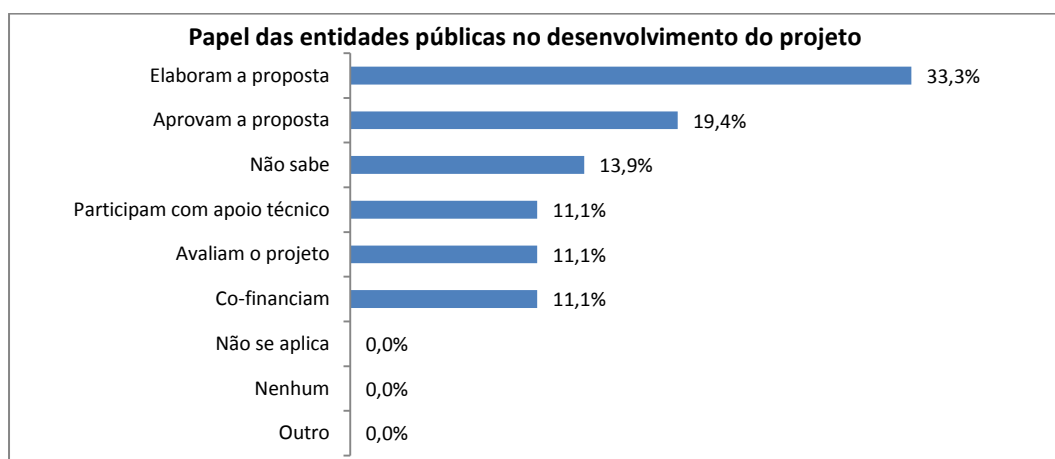


Figura 50 Papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto

Quanto a Capacidade de Planejamento dos Projetos está relacionada ao processo e decisões para que os projetos sejam planejados adequadamente para atender os objetivos previamente estabelecidos, onde devem ser considerados estudos de mercado, fortalecimento da cadeia produtiva, questões da competitividade, entre outros.

Em relação a algumas ações relevantes para o processo de planejamento, apesar dos resultados mostrarem que um número significativo de respondentes não ter conhecimento dessas

ações (19,1%), os mesmos destacaram que houve várias ações: levantamento de informações (17%), assistência técnica em produção (14,9%), ações de capacitação/formação, assessoria em gestão, visitas técnicas de intercâmbios (12,8%), integração às redes e acesso ao crédito.

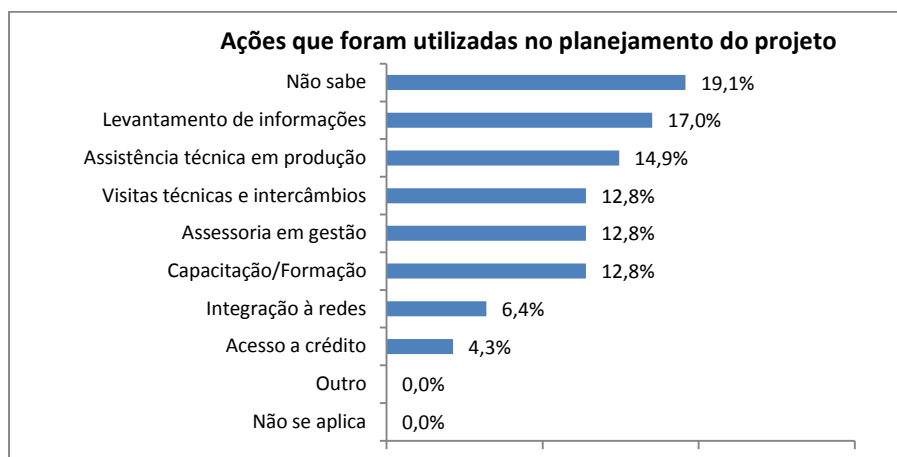


Figura 51 Papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto.

É importante mencionar que o território da Borborema é um local onde sistematicamente estão acontecendo várias dinâmicas proporcionadas por um número significativo de atores (AS-PTA, Embrapa, Pólo Sindical da Borborema, PATAC entre outros), onde estas ações podem ocorrer em função dessas atuações.

Já no sentido de perceber a capacidade do projeto em fortalecer alguma cadeia produtiva, o resultado mostra que a maioria dos projetos concluídos no Território da Borborema não está inserida numa cadeia produtiva, ou pelo menos os entrevistados não sabem que tipo de ações dos projetos possam ter proporcionado o fortalecimento da cadeia produtiva no qual o projeto se insere. Esse resultado mostra que os projetos concluídos foram investimentos pontuais e com contribuições pequenas para o processo de desenvolvimento sustentável no Território.

Com relação a possibilidade do aumento da competitividade proporcionado pelos projetos, ficou visível a não aplicação desta questão a alguns projetos. Mesmo assim, existem pontos que foram destacados pelos entrevistados como importantes para o aumento da competitividade dos projetos, sendo estes: o aumento da produtividade, diversificação produtiva, incorporação de novas técnicas, estratégias de mercado, redução de custos, acesso a crédito, desenvolvimento gerencial, aumento de capital de giro, entre outras ações. Os resultados também evidenciam a não realização de qualquer tipo de pesquisa ou estudos sobre mercados para

adequar os projetos de investimentos às necessidades e demandas do mercado, além disso, os estudos de viabilidade econômica dos projetos concluídos no território da Borborema não foram realizados. Por fim, baseado nas informações fica evidente a baixa capacidade de planejamento proporcionada pelo pelos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema.

Com relação às Atividades sócio-econômicas atendidas pelos projetos na concepção dos entrevistados, a principal atividade econômica atendida é a agricultura (25%). Logo em seguida vieram: bovinocultura, avicultura, comercialização, beneficiamento de produtos, suinocultura, produção florestal, grãos, ovinocultura, artesanato e apicultura, todas relacionadas estritamente as atividades desenvolvidas por agricultores familiares.

Também as organizações locais apoiadas pelos projetos foram avaliadas. Os resultados revelam as associações informais e os empreendimentos autônomos como sendo as principais organizações apoiadas pelos projetos concluídos no Território da Borborema.

A **fase de execução dos projetos** foi classificada como sendo regular (0,577), sendo assim, a fase melhor avaliada pelos entrevistados. Esta fase avalia a participação dos beneficiários na fase de execução do projeto, a capacidade de execução do projeto, e o nível de funcionamento do projeto, conforme Figura 50.

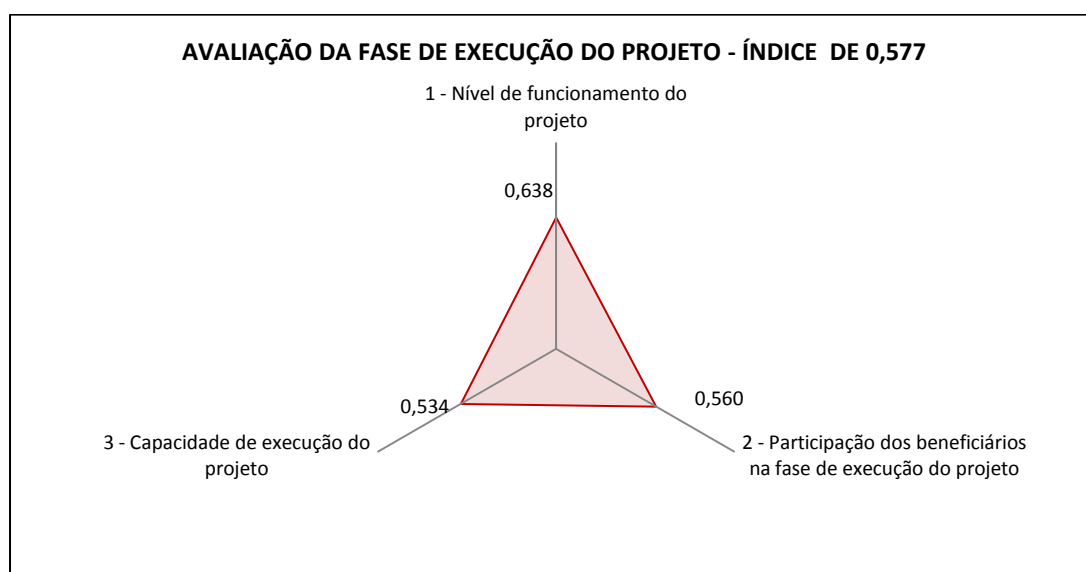


Figura 52 Avaliação da fase de execução dos projetos

Com relação ao Nível de Funcionamento dos Projetos, a pesquisa nos mostra que para mais da metade dos entrevistados as estruturas não estão funcionando de maneira ociosa, pelo contrário, elas estão funcionando de forma satisfatória. Para vários entrevistados, estes (como é o caso das cisternas de placas) têm sido fundamental para a manutenção e segurança hídrica das famílias envolvidas. A pesquisa também mostra que, de acordo com mais de um terço dos respondentes, os equipamentos estão sendo utilizados pelos seus beneficiários, sendo relevante ressaltar que há um percentual significativo de entrevistados que não sabem responder sobre a utilização ou ociosidade desses equipamentos, levantando a questionamentos sobre a utilização adequada dos equipamentos dos projetos executados. Por fim, as informações repassadas pelos respondentes nos mostram que, para 57,1% (23,8%+14,3%+19%) dos entrevistados os projetos estão funcionando acima de 60 de sua capacidade instalada.

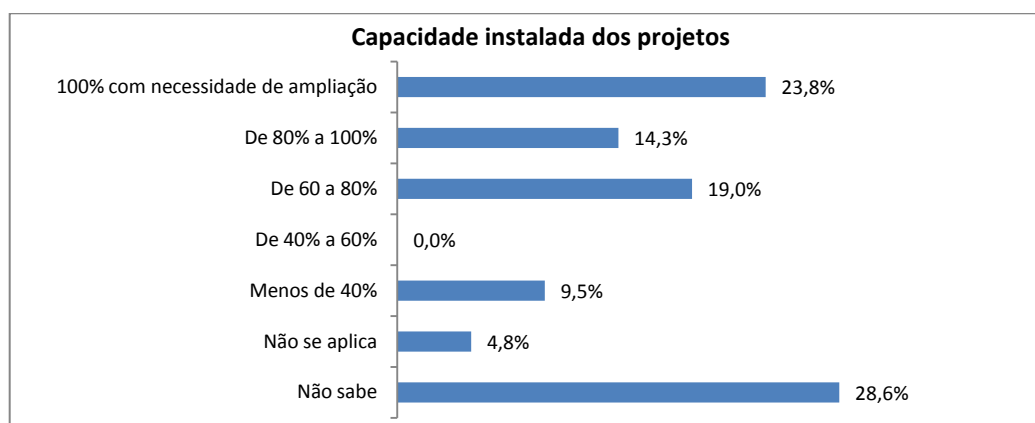


Figura 53 Capacidade instalada dos Projetos.

Quanto a participação dos beneficiários na fase de execução do projeto, a pesquisa mostra que, de acordo com os respondentes, os beneficiários foram informados sobre os projetos de investimentos no Território da Borborema, não sendo colocada em questão a qualidade dessas informações repassadas. Assim, para 66,7% dos entrevistados, os beneficiários acompanharam a implementação dos projetos de investimentos no Território da Borborema. Apesar da participação dos beneficiários na execução dos projetos, 33,3% dos entrevistados disseram não saber quem é responsável pelo monitoramento destes projetos. No entanto, 25,9% disseram ser os próprios beneficiários os responsáveis por este monitoramento. Essa questão traz evidência de que o monitoramento dos projetos não é realizado de forma adequada, nem pelas instituições, nem pelos beneficiários e/ou atores adequados. Por fim, quanto ao processo de gestão, de 38,1% dos informantes afirmaram não saber como se caracteriza o processo de gestão destes projetos, dados estes que revelam a falta de conhecimento de um número significativo dos entrevistados sobre o processo de gestão dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema.

Contudo, pode-se constatar que a participação do beneficiário na fase de execução dos projetos ocorreu de forma limitada.

No que diz respeito à capacidade de execução do projeto no Território da Borborema, expressivamente mais da metade dos respondentes disseram não saber se existe algum tipo de auditoria ou acompanhamento financeiro dos projetos, mostrando a falta de acompanhamento financeiro em relação os projetos concluídos no Território, sendo este um aspecto que compromete e interfere na eficiência dos resultados dos projetos. Quanto a gestão dos bens edificados, adquiridos e/ou recuperados, no sentido de serem devidamente legalizada, para a maioria dos respondentes, os gestores tiveram a preocupação de legitimar todo o processo em relação aos projetos concluídos.

O indicador capacidade de execução também levou em consideração se os indicadores de acompanhamento definidos eram conhecidos pelos participantes do projeto. Os dados revelam que a maioria (61,9%) dos entrevistados não sabia sobre os indicadores de acompanhamentos do projeto.

De acordo com os entrevistados, a utilização desses indicadores para monitorar periodicamente os projetos não se aplica a realidade dos projetos do Território, ficando evidente que não há uma clareza quanto aos indicadores desses projetos e o monitoramento é entendido de forma específica por cada entrevistado, assim, aqueles que afirmam sobre a utilização de indicadores de monitoramento podem referir-se a ações descontínuas e que não geram informações relevantes sobre os resultados dos projetos. Esse resultado confirma-se com a falta de conhecimento evidenciada por parte dos entrevistados sobre as estratégias de monitoramento e controle social dos projetos de investimento concluídos no Território da Borborema. Ressalta-se então com esse resultado que essa falta de controle compromete a sustentabilidade dos projetos, sendo mostrado por parte dos entrevistados que o envolvimento de todos os beneficiários na gestão do projeto é o elemento principal para a sustentabilidade dos projetos, por outro lado, uma parcela afirma que não sabe qual seria o elemento principal para a sustentabilidade dos projetos. Diante do exposto, pode-se inferir que o processo de monitoramento dos projetos no Território da Borborema pode ter comprometido a efetividade e a eficácia dos projetos, reduzindo os efeitos no sentido de melhorar a qualidade de vida da população, conforme será visto na sequência.

Quanto aos **indícios de impacto**, esta fase de avaliação do projeto foi avaliada como sendo “ruim” (0,356), este indicador avalia os públicos atendidos pelos projetos, os impactos positivos na qualidade de vida dos beneficiários, tamanho do mercado coberto pelo projeto e os impactos positivos nas condições sócio-político-econômicas territoriais. Veja a Figura 52 abaixo.

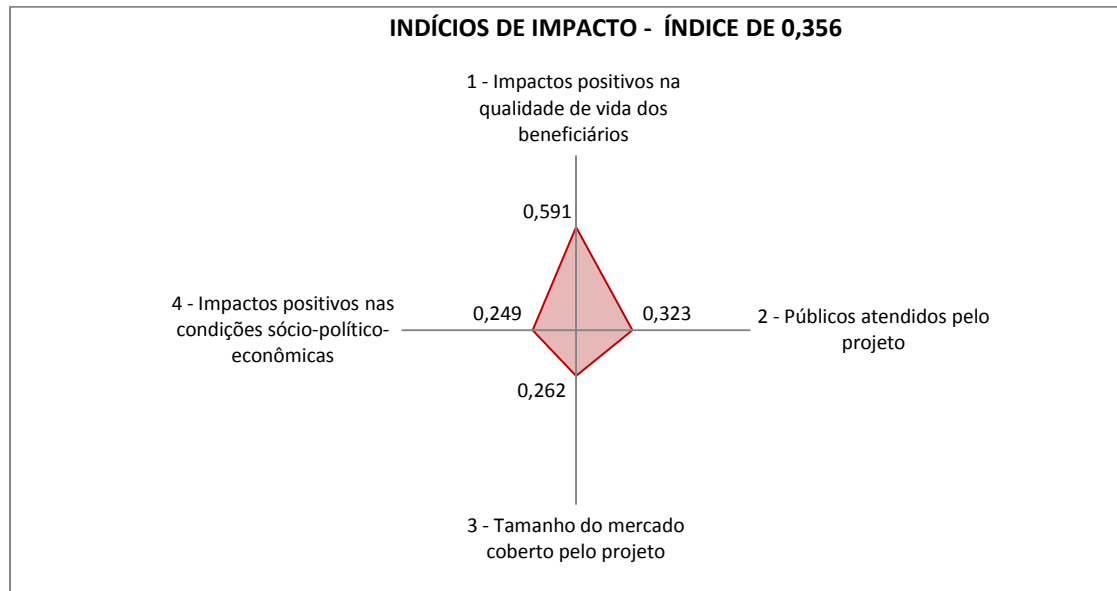


Figura 54 Índice de Índícios de Impactos

Quanto aos impactos na qualidade de vida dos beneficiários, para mais da metade dos respondentes, considerando o planejado e executado, os projetos atenderam satisfatoriamente os beneficiários. Observando os impactos de forma mais específica, os dados revelam que os projetos melhoram (14,3%) e melhoraram muito (28,6%) a qualidade de vida dos beneficiários destes projetos. Apenas 4,8% afirmaram que melhorou muito pouco a qualidade de vida dos beneficiários. Por outro lado, destaca-se que 42,9% dos entrevistados disseram não saber se estes projetos melhoraram ou não a qualidade de vida dos beneficiários (Figura 53).

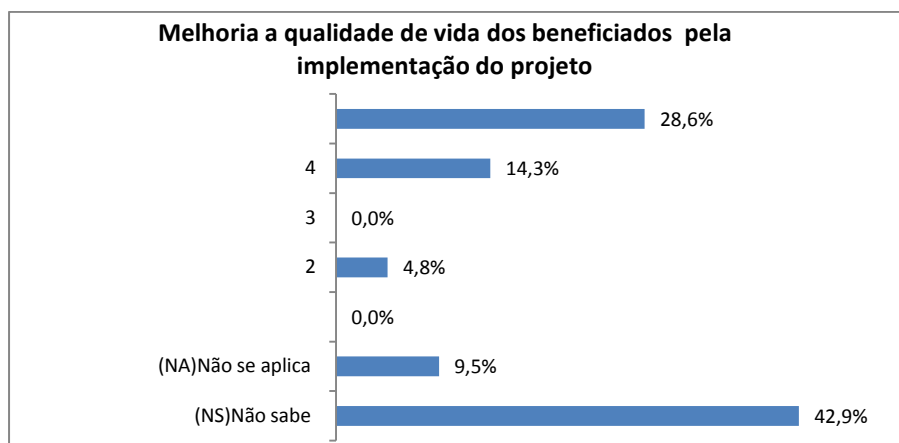


Figura 55 Melhoria a qualidade de vida dos beneficiados pela implementação do projeto.

Assim, apesar de mais de um quarto dos entrevistadores terem respondido que estes projetos tenham melhorado o nível de vida dos beneficiários, mais de 40% dos entrevistados disseram não saber se estes projetos melhoraram ou não a qualidade dos beneficiários dos projetos de investimentos concluídos no território da Borborema. Estes números mais uma vez nos mostra a falta de acompanhamento da gestão das ações territoriais.

Relacionado a questão da qualidade de vida, destaca-se a renda das famílias beneficiadas, onde foi enfatizado por 47,6% ($23,8\% + 19\% + 4,8\% + 0,0\%$) dos entrevistados que houve alteração na renda dessas famílias. Por outro lado, um número significativo de entrevistados (33%) afirmou não saber se houve ou não alteração na renda da família dos beneficiários, conforme Figura 54.

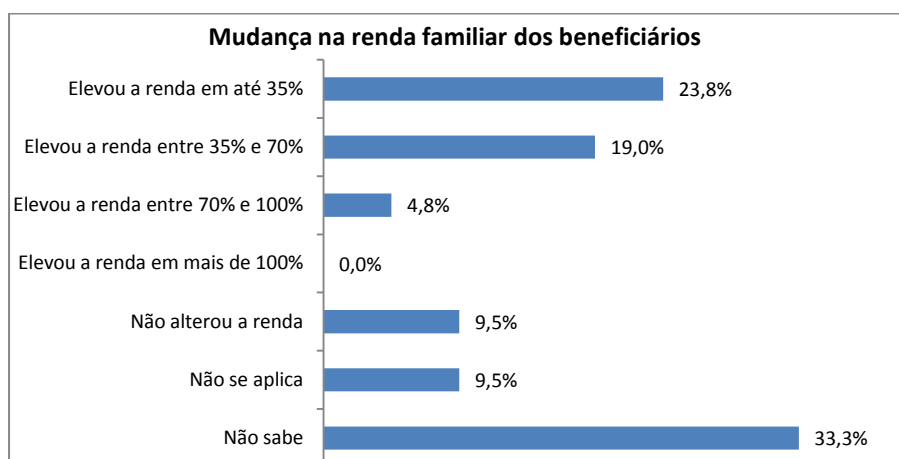


Figura 56 Mudança na renda familiar dos beneficiários.

No tocante ao público atendido com esses projetos, para 34,1% dos respondentes o público atendido eram agricultores familiares, destacando-se também os seguintes públicos:

mulheres (19,5%), jovens (17,1%), e assentados da reforma agrária (12,2%), enquanto 14,6% não souberam responder.

Ressalta-se que, conforme os resultados, fica evidente que outros públicos não previstos no projeto estão sendo beneficiados (não sendo identificado esse público não previsto), uma vez que uma parcela de respondente afirmam tal participação. Em relação a esses beneficiários que não atendem aos aspectos iniciais do projeto, torna-se necessário investigar as atividades que estão sendo desenvolvidas para verificar o alinhamento com os propósitos iniciais dos projetos, no sentido de buscar desenvolver ações que proporcione o desenvolvimento dos municípios de forma sustentável.

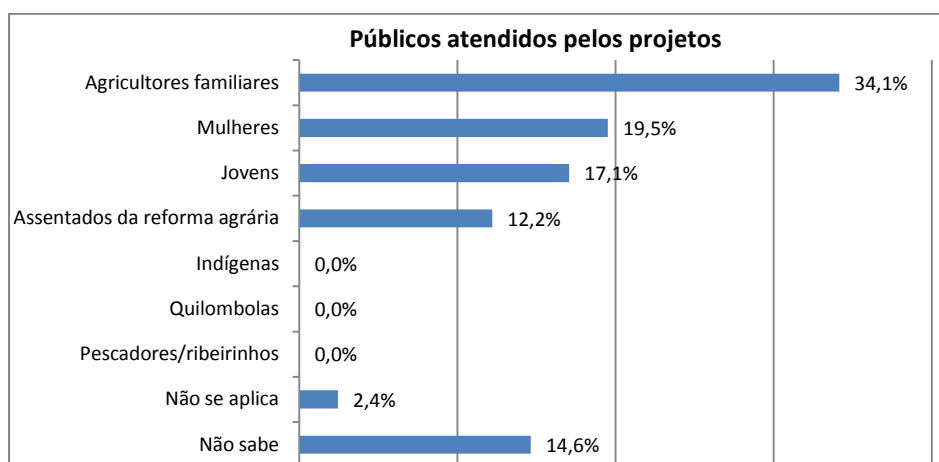


Figura 57 Públicos atendidos pelos projetos.

Com relação ao mercado coberto pelo projeto, 32% dos entrevistados não souberam responder esta questão, e 24% disseram que esta questão não se aplica a estes projetos, mostrando que parte significativa dos projetos analisados não está diretamente relacionada ao mercado, apenas o Mercado do Produtor situado na Cidade de Montadas apresenta uma relação direta com as questões mercadológicas. Para 40% dos entrevistados os beneficiários conseguiram acessar mercados adicionais (territorial, municipal, e institucional/governamental) a partir dos projetos.

Os resultados mostram que houve ganhos institucionais atribuídos aos projetos de investimento concluídos no território da Borborema. Os principais ganhos estão relacionados às alianças estabelecidas entre as diversas instituições do Território da Borborema e a comunidade, como também entre os atores envolvidos nas dinâmicas territoriais, e os produtores.

Quanto aos Indicadores Gerais de Gestão do Projeto, segundos os dados obtidos com a aplicação dos questionários, os indicadores gerais de gestão do projeto foram classificados como “ruim” (0,360). Estes indicadores estão relacionados ao índice de participação dos beneficiários na gestão (planejamento e execução) do projeto, ao índice de capacidade de gestão (planejamento e execução) do projeto, ao índice de variação do perfil do público apoiado e atendido pelo projeto, e aos impactos positivos para o desenvolvimento territorial. Os resultados podem ser visualizados na Figura 56 abaixo.

Os dados mostram que vários fatores influenciaram a qualidade da gestão dos projetos de investimentos concluídos no Território. Como ponto positivo, os entrevistados destacam a participação dos beneficiários na execução dos projetos. Isso está relacionado às características do projeto.

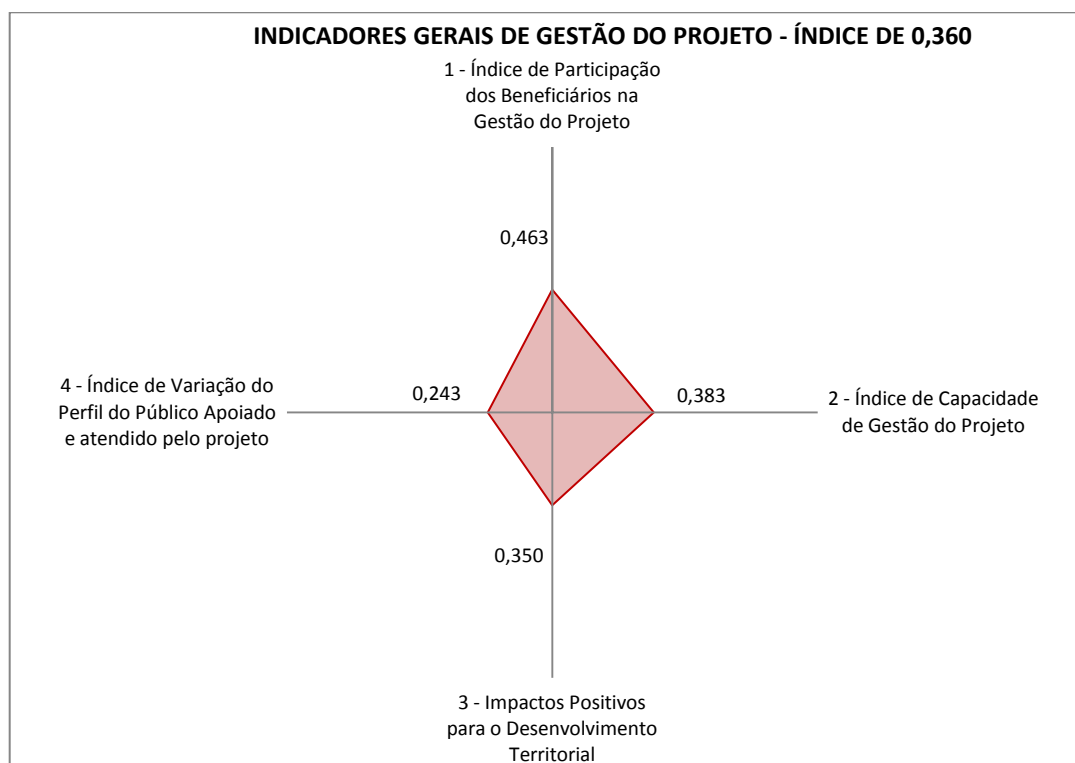


Figura 58 Indicadores Gerais de Gestão dos Projetos

A maioria dos projetos tinha como meta a construção de cisternas de placas e barragens subterrâneas. Para que ocorra a execução destes projetos é preciso a participação efetiva dos beneficiários no sentido de escolher o local mais adequado para construir estes empreendimentos. Por outro lado, os critérios de elegibilidade destes beneficiários apresentam-se como ponto franco na gestão destes projetos, em função dos proponentes terem sido as prefeituras municipais. Tem sido uma prática constatar, em pequenos municípios, inseridos em

faixas territoriais fragilizadas por fatores climáticos, a utilização de projetos desta natureza para fins eleitorais, baseados em relações clientelistas.

Ademais, é importante destacar, que no caso dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema, e que estão inseridos no SGE, têm as suas proposições compreendidas entre os anos de 2003 e 2005 e a sua conclusão acontecendo entre os anos de 2005 a 2008. Este fato se torna importante por que neste período ainda era incipiente a dinâmica territorial na qual houvesse a participação das prefeituras e os beneficiários. Neste período, o acompanhamento e o debate aconteciam dentro dos conselhos municipais de desenvolvimentos rurais sustentáveis (CMDRS), ou seja, fica difícil perceber com efetividade a forma como aconteceu a gestão destes projetos. Podemos detectar que a alternância destes representantes nos conselhos e/ou colegiado é um dificultador para a gestão adequada dos investimentos no Território.

No entanto, podemos ressaltar que, no que concerne a execução dos projetos, os mesmos foram executados, pois segundo informações oficiais (monitoramento realizado pela SDT e inserido no SGE) e pelas impressões dos estão entrevistados, os projetos foram concluídos de forma efetiva. Como resultados desses investimentos, temos que em relação às atividades econômicas promovidas pelo projeto no Território, a agricultura é a principal atividade apontada pelos entrevistados, conforme explícitas na Figura 57, o que evidencia que os projetos desenvolvidos apresentam um alinhamento com o principal aspecto da identidade territorial. Sendo assim, são projetos relevantes para o desenvolvimento sustentado do Território.



Figura 59 Atividades econômicas promovidas pelos projetos.

Quanto a eficácia desses projetos, no caso das cisternas de placas, os empreendimentos visitados têm alcançado o seu objetivo que é a segurança hídrica da família beneficiadas, porém necessitam manutenção. Com relação às barragens subterrâneas, outra meta constante em vários projetos, elas foram executadas segundo os entrevistados, no entanto, as barragens visitadas pela equipe da célula não estavam funcionando, segundo um os beneficiários isto está acontecendo pela má qualidade da construção do projeto e pelos fatores climáticos desfavoráveis. No caso do mercado do produtor, que tem uma dimensão maior (podemos dizer até territorial), pois se apresenta como um dinamizador econômico, para o entrevistado este empreendimento tem alcançado os seus objetivos. No entanto, em conversas informais com outros beneficiários a estrutura tem sido utilizada de forma equivocada e eleitoral pela gestão municipal. O carro adquirido pela prefeitura de Massaranduba, o qual foi cedido o seu uso a AS-PTA, vem desenvolvendo um importante trabalho no Território da Borborema, no sentido de distribuir mudas e ajudar no processo de mobilização entre os agricultores familiares e as suas organizações.

Dessa forma, de acordo com a percepção dos respondentes, houve a execução dos projetos, no entanto esta execução foi bastante contestada pelos membros dos colegiados, alegando desconhecer estes projetos e suas metas, pois não teve a participação deles.

5.2. II Ciclo de Pesquisa

No segundo ciclo de pesquisa com os projetos de investimento foram aplicados 24 questionários em 8 projetos de investimentos concluídos e em execução no Território Borborema. Como no primeiro ciclo, foram aplicados 3 questionários (Q_6) para cada projeto: um com o membro do colegiado e dois com os beneficiários do projeto (ver tabela abaixo)

Tabela 24 - Projetos de Investimento Financiado pela SDT/MDA no Território da Borborema (2005-2014)

Ano	Código Operação	Proponente	Dados da Meta	Situação
2005	0177593-92	Secretária Estadual de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca	Aquisição de unidade laboratorial e equipamentos de materiais específicos	Normal
2006	0197575-99	Secretária Estadual de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca	Construção do Centro de apoio a Mandiocultura	Paralisada
2006	0197579-34	Emater	Fortalecimento da Infraestrutura Operacional	Concluída
2007	02292556-25	Prefeitura M. de Arara	Construção do Centro de Vivência com o Curimataú	Normal
2008	0278178-05	Secretária Estadual de Desenvolvimento Agropecuário e	Construção de Biofábrica e aquisição de equipamentos	Não Iniciada

Pescas				
2008	0282725-03	Universidade Estadual da Paraíba	Construção de uma Escola Família	Normal
2008	0282747-62	Prefeitura M. de S. Sebastião de Lagoa de Roça	Ampliação do Núcleo de Beneficiamento de Forragem	Concluída
2009	0306600-32	Prefeitura M. de Alagoa Nova	Implantação de Unidade móvel de extração de Mel	Concluída

Fonte: SGE/MDA (2014)

Diferentemente do primeiro ciclo de pesquisa, que tinha como meta a aplicação dos questionários apenas com os empreendimentos concluídos, o segundo ciclo ampliou o seu universo para todos os projetos (concluídos ou não) compreendidos entre os anos de 2006 a 2013. Alertamos que com a anuência da SDT-MDA, foram aplicados questionários em empreendimentos com data anterior de 2006, bem como com projetos propostos de uma forma mais ampla pelo governo do estado, mas que tinham metas localizadas no Território da Borborema.

Após a aplicação dos questionários, o Sistema de Gestão Estratégico (SGE), gerou os seguintes números (ver tabela abaixo). Segundo o SGE, o Indicador de Avaliação de Projetos no Território da Borborema continua sendo mal avaliado (0.293 – ruim) numa escala que varia de 0 a 1. No entanto é preciso destacar que esse indicador segue praticamente igual quando comparado com o indicador nacional que foi de 0.301. Mostrando assim os limites da consolidação dos projetos de investimentos no Território da Borborema e em todos os Territórios Nacionais em média. Estes limites têm como principais gargalos a gestão (0.179 – crítico), o funcionamento (0.215 – ruim) e o impacto (0.350 – ruim) dos projetos de investimento. Estes números podem estar relacionados ao fato de que sete dos oito projetos não estarem funcionando. No entanto as outras duas fases: planejamento (0.499 – regular) e execução (0.509 – regular) foram avaliadas como sendo regular. Estes números podem ser associados à capacidade de planejamento e execução que vários atores vêm consolidando nos últimos anos no seio das dinâmicas inseridas no Território da Borborema. Um exemplo prático desse processo é a constituição e consolidação das dinâmicas do Polo Sindical, que junto com uma gama de parceiros (AS-PTA, Arribação, Ecoborborema, Embrapa, UFPB entre outros) vem consolidando boas práticas que visam a consolidação de um projeto sustentável de desenvolvimento para o Território da Borborema.

Tabela 25 - Indicadores de Avaliação de Projetos (Borborema e Nacional)

Indicador Consolidado / Dimensões	Borborema	Nacional
	0.293 (Ruim)	0.301 (Ruim)
Gestão	0.179 (Crítico)	0.161 (Crítico)
Impacto	0.350 (Ruim)	0.355 (Ruim)
Planejamento	0.499 (Regular)	0.387 (Ruim)

Execução	0.509 (Regular)	0.569 (Regular)
Funcionamento	0.215 (Ruim)	0.311 (Ruim)

Fonte: SGE/MDA (2014)

A partir de agora vamos detalhar e analisar os números produzidos pelo SGE. Para clarear melhor o indicador de avaliação de projetos, é preciso mostrar as fases que compõem este indicador. Cinco são as fases que substanciam este indicador (gestão, impacto, planejamento, execução e funcionamento).

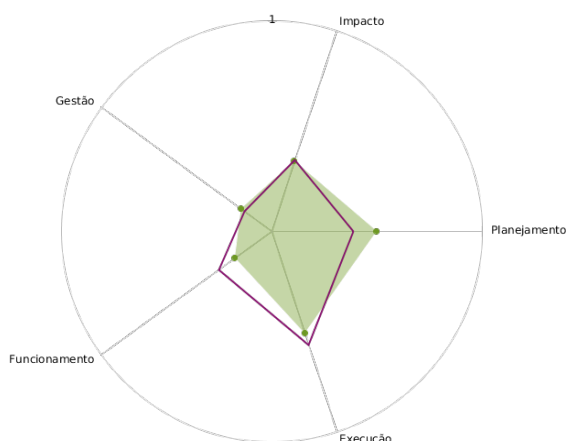
Apesar do Indicador de Avaliação de Projetos ter sido avaliado como ruim, algumas dimensões deste indicado merecem destaque em função de possibilitar o melhor entendimento do arranjo territorial. Dos oito projetos avaliados, três foram concluído, três estão em situação normal, um paralisado e outro não iniciado. Por si só está disposição dos projetos apresentam alguns indicativos para entender as dimensões de planejamento e execução dos projetos.

Tabela 26 - Indicador de Avaliação de Projetos (Território da Borborema)

Dimensões	Indicador	Média dos Indicadores
Avaliação da Fase de Planejamento	0.499	0.293 – Ruim
Avaliação da Fase de Execução	0.509	
Avaliação da Fase de Funcionamento	0.215	
Avaliação da Fase de Gestão	0.179	
Avaliação da Fase de Impacto	0.350	

Fonte: SGE/MDA (2014)

Assim, como no primeiro ciclo de pesquisa, os projetos aviados não estão sendo eficientes no sentido da consolidação desses projetos. Essa situação pode ser entendida se considerarmos alguns gargalos como falta de capacidade técnica para acompanhar a elaboração, discussão, execução e funcionamento dos projetos.



A **Avaliação da Fase de Planejamento dos Projetos** tem como base as seguintes fases: participação, capacidade de planejamento, atividades sócio-econômicas atendidas pelo projeto e o papel das organizações locais. Diferente do indicador obtido no primeiro ciclo de pesquisa, que obteve o índice (0,262 – ruim), no segundo ciclo de pesquisa este indicador sai da condição de ruim no primeiro ciclo para a condição de regular (0,499) no segundo ciclo de pesquisa (ver tabela abaixo). Diferente dos projetos avaliados no primeiro ciclo, estes projetos foram planejados pelos atores dentro do colegiado territorial. Tem sido uma prática constante a apresentação e defesa dos projetos no âmbito do colegiado territorial.

Tabela 27 - Avaliação da Fase de Planejamento

Dimensões	Indicador	Média dos Indicadores
Participação dos Beneficiários	0.827	0.499 – Regular
Capacidade de Planejamento	0.524	
Atividades Socioeconômicas Atendidas pelo Projeto	0.574	
Papel das Organizações Locais	0.317	

Fonte: SGE/MDA (2014)

A **participação dos beneficiários** no planejamento dos projetos teve o seu indicador avaliado como ótimo (0,827). No entanto é necessário fazer algumas ponderações para melhor entender a fase de planejamento dos projetos neste segundo ciclo. No primeiro ciclo, os projetos concluídos não teve uma política efetiva de planejamento dos projetos no âmbito do colegiado territorial. Estes projetos estavam ligados à relação direta entre as prefeituras e o governo federal (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf) que a época tinha como arena de deliberação os conselhos municipais, e com ele toda a problemática (prefeituralização dos conselhos municipais) inerente a esse processo. Outro ponto que merece destaque é a não constituição do colegiado territorial, o que não permitiu a consolidação do processo de debate do planejamento.

Os projetos avaliados no segundo ciclo de pesquisa teve, em comparação com o primeiro ciclo, uma maior participação dos beneficiários no processo de elaboração das propostas. Afora o projeto que tinha como objetivo o fortalecimento da infraestrutura operacional da Emater em todo o Estado (inclusive no Território da Borborema), que segundo os entrevistados foi tratado diretamente entre a presidência da Emater e a SDT-MDA, todos os outros projetos tiveram a participação dos beneficiários e/ou de seus representantes. Para entender melhor esse processo, destacamos que todos os outros projetos foram planejados e discutidos no âmbito do colegiado territorial por atores (que em tese representam a maioria dos beneficiários) como é caso do Polo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema, que em certa medida conduz

o debate no âmbito do colegiado. Neste sentido, a boa avaliação dos beneficiários está ligado a capacidade que estes atores possuem de transitar e arregimentar as discussões dentro do colegiado. Para se ter uma ideia, dos 21 sindicatos que fazem parte do Território da Borborema, 15 fazem parte do polo sindical, o que leva a este ator ter um papel de destaque dentro do colegiado territorial.

No que diz respeito ao indicador que versa sobre a **capacidade de planejamento** dos projetos, o indicador mostrou-se como regular (0.524). Esta regularidade está relacionado ao fato de que para pleitear qualquer projeto junto ao colegiado é preciso participar de todas as etapas do processo de formatação e aprovação das propostas. Lembramos que o Território da Borborema é um *locus* no qual um número considerável de dinâmicas vem acontecendo nas últimas décadas por atores (AS-PTA, POAB, Arribaçã, entre outras) com forte articulação de atuação, seja no âmbito local, territorial, estadual, nacional e até internacional. Neste sentido, a capacidade de planejamento dos projetos no Território da Borborema vem se consolidando ao longo do tempo em função de práticas que antecedem a constituição do colegiado territorial da Borborema. Apesar de uma relativa capacidade de planejar projetos, segundo alguns entrevistados, esses planejamentos, em várias situações, esbarraram na ausência de uma maior capacidade técnica para planejar de forma mais qualificada os projetos, como por exemplo a ausência de engenheiros e arquitetos para acompanhar o planejamento dos projetos, fazendo com que alguns projetos aprovados pelo colegiado fiquem a mercê dos engenheiros da prefeitura ou do governo do estado (quando estes são beneficiados) para dar viabilidade técnica ao projeto. Lembrando que em vários momentos esse interstício leva a perda de prazos e até mesmo a não inserção do projeto no sistema (SINCOV).

As **atividades sócio-econômicas** atendidas pelos projetos tiveram o seu indicador avaliado como regular (0.574). Diferente dos projetos avaliados no primeiro ciclo, os projetos avaliados no segundo ciclo estão intimamente relacionados às demandas sociais e econômicas que visam fortalecer e desenvolver as dinâmicas sócio-econômicas no Território da Borborema. Diante dos projetos avaliados é possível perceber a importância dos projetos para pensar e planejar o desenvolvimento do Território. Uma prova disso são os projetos que vão da aquisição de laboratórios e biofábrica para o melhoramento e micropropagação de variedades características do Território, como também projetos de construção de centro e escola para que se possa dar consistência à dinâmica territorial e fortalecer as atividades sócio-econômicas no Território.

No que diz respeito ao **papel das organizações locais** nesse processo, o indicador foi avaliado como sendo ruim (0.317). Para além de algumas organizações com uma maior participação nesse processo, como é o caso do Polo, várias instituições ficam a margem do processo de planejamento dos projetos. Segundo alguns entrevistados, organizações como associações, conselhos municipais, sindicatos e até algumas prefeituras alegam que não participam do processo de planejamento dos projetos por acreditarem que não terão os seus projetos contemplados. Para alguns, eles só ficam sabendo do projeto quando estes são apresentados na plenária de homologação. Diante desta situação é possível verificar uma espécie de hegemonia do Polo dentro do colegiado territorial. No entanto é preciso reforçar que essa hegemonia vem se constituindo nos últimos anos em função da capacidade que este ator vem construindo no sentido de arregimentar e convencer parceiros em torno de um projeto de desenvolvimento sustentável para o Território da Borborema, e que tem como principal bandeira a agroecologia, e como metodologia a socialização da troca de experiências com a constituição do que eles denominam de agricultores experimentadores.

Apesar das dificuldades impostas durante o processo de planejamento. O indicador de Avaliação de Planejamento de Projetos do Território da Borborema foi avaliado como sendo regular (0.499), isso pode ser atribuído ao processo de consolidação do capital social que a tempo vem se constituindo no Território da Borborema. Apesar de se apresentar como regular, esse índice se apresenta melhor que a média nacional que é avaliado como ruim (0.387). Ou seja, não resta dúvida que a concertação dos atores envolvidos no Território da Borborema, tem possibilitado um maior e melhor envolvimento dos membros do colegiado no que tange a fase de planejamento dos projetos.

A pesquisa sobre os projetos de investimento gerou um indicador de **Avaliação da Fase de Execução**, que no caso do Território da Borborema aferido como sendo regular (0.509) e que se aproxima da média nacional que também se apresentou como sendo regular (0.569). Este indicador contemplou várias fases: participação dos beneficiários, capacidade de execução e o papel das organizações locais.

Tabela 28 - Indicador de avaliação da Fase de Execução

Dimensões	Indicador	Média dos Indicadores
Participação dos Beneficiários	0.349	0.509 – Regular
Capacidade de Execução	0.494	
Papel das Organizações Locais	1	

Fonte: SGE/MDA (2014)

Com relação à **Participação dos Beneficiários** no indicador da fase de execução dos projetos de investimento, o indicador foi avaliado como ruim (0.349). Essa avaliação pode estar associada ao fato que depois de aprovado, os empreendimentos passam a ser executados pelos proponentes, ficando a participação dos beneficiários à margem do processo de execução. Para os entrevistados, há um processo de centralização do processo por parte dos proponentes. Não obstante, apesar de o indicador ter sido avaliado como ruim, alguns beneficiários, tem se destacado como importantes atores no processo de execução dos projetos como é o caso do Polo da Borborema, que tem se notabilizado pela capacidade de mobilização junto aos proponentes no sentido de destravar os impedimentos para a execução dos projetos. Caso emblemático é o esforço que os Polo e seus parceiros têm realizado no sentido de colocar em funcionamento o banco mãe de sementes e o centro de vivência, empreendimentos importantes para o desenvolvimento das dinâmicas territoriais.

Dando continuidade, a pesquisa gerou um indicador para a **capacidade de execução** dos projetos, que foi avaliado como regular (0.494). Apesar da regularidade do indicador, os atores territoriais têm demonstrado dificuldades para executar os projetos. Essas dificuldades, segundo alguns entrevistados, acontecem em função das limitações técnicas e de pessoal para acompanhar os projetos. Mesmo assim, como foi relatado acima, alguns autores vem se esforçando executar os projetos aprovados. Para se ter uma ideia, dos 8 projetos avaliados, apenas dois projetos foram concluídos (25%), e os outros 6 projetos (75%) tem esbarrados em problemas técnicos como não realização de licitação e problemas nos planos de trabalho.

Como último componente do indicador de avaliação da fase de execução, a pesquisa avaliou o **papel das organizações locais** na fase de execução dos projetos. Esta fase teve o indicador avaliado como ótimo (1). No caso específico dos projetos avaliados, a maioria dos projetos tinha como público executor organizações locais. O consolidado capital social do Território da Borborema tem permitido o protagonismo de várias organizações locais (como o caso dos sindicatos rurais e associações) que encontram guarida em organizações supralocais (como é o caso Polo da Borborema) e tem sido fundamental para a proposição e execução dos projetos de investimento no Território da Borborema. Retirando o projeto fortalecimento da infraestrutura operacional da Emater (que não deixa de ter implicações diretas na execução dos projetos), todos os projetos foram gestados por estes atores já mencionados e que possuem uma significativa força no âmbito do colegiado territorial.

Contudo, é significativo destacar que a regularidade (0.509) da fase de execução dos projetos de investimentos no Território da Borborema possui quase a mesma avaliação da média nacional que foi de (0.569). Apesar do importante papel das organizações locais na execução dos projetos no território, dois elementos contribuem para a queda na avaliação: a pouca participação dos beneficiários e a inconstante capacidade que os atores possuem para executar os projetos.

Outra dimensão avaliada pelos questionários foi à fase **de funcionamentos dos projetos** de investimento. Nesta fase, o Território da Borborema foi avaliado como sendo ruim (0.215). De qualquer forma, é importante fazer algumas ponderações sobre o funcionamentos dos projetos. Dos oito projetos avaliados apenas três se encontra na situação de concluído e os outros cinco sem estarem concluídos. Levando em consideração que apenas três projetos foram concluídos, os respondentes alertaram que apesar de estarem concluídos, dois deles não estão funcionando. No caso da unidade móvel extração de mel em Alagoa Nova, os respondentes alertaram que não há material para ser trabalhado pelo empreendimento. Para o representante da prefeitura de Alagoa nova, este projeto é mais um elefante branco; já o ampliação do núcleo de beneficiamento de forragem, não está funcionando em função de problemas políticos partidários que tem inviabilizado a autorização para a construção de uma fossa no terreno da prefeitura que hoje faz oposição ao grupo que ficou com a gestão do empreendimento. Neste caso, a alternância de poder nos municípios tem sido um elemento negativo para o andamento e viabilidade dos projetos.

A pesquisa avaliou a **capacidade de funcionamento** dos projetos como ótima (0.825). está avaliação pode ser associada ao significativo capital social atribuído aos proponentes. Segundo o senhor Robson, presidente da Associação dos Produtores de Avicultura Alternativa do Agreste da Borborema (APAB), que propôs o projeto concluído no município de São Sebastião de Lagoa de Roça, “se propomos um projetos é por que temos capacidade de funcionar”. Por outro lado, as outras duas fases foram avaliadas como ruim e crítica respectivamente pelos entrevistados: **existência de capacidade ociosa (0.268) atividades socioeconômicas atendidas pelo projeto (0.111)**. De forma mais objetivas, nestas duas fases, as baixas avaliação estão relacionadas pelo fato de sete dos oito projetos não estarem funcionamento.

Tabela 29 - Avaliação da Fase de Funcionamento (Território da Borborema)

Dimensões	Indicador	Média dos Indicadores
Capacidade de Funcionamento	0.825	0.215 - Ruim

Atividades Socioeconômicas Atendidas pelo Projeto	0.111
Existência de Capacidade Ociosa	0.268

Fonte: SGE/MDA (2014)

Apesar das dificuldades que permeiam o funcionamento dos projetos de investimento no Território da Borborema que teve a sua avaliação tida como ruim (0.215) assemelhasse a média nacional que também foi avaliado como ruim (0.311). Neste caso, é importante destacar que a não conclusão e o funcionamento dos projetos de investimentos tem sido recorrente em todo o Brasil. Alguns autores vêm atribuindo está realidade as constantes mudanças ocorridos na política territorial, a falta de capacidade técnica, entre outros fatores que tem levado ao enfraquecimento do processo de desenvolvimento da política territorial.

Dando prosseguimento, a **fase de gestão** dos projetos, e levando em consideração os números acima levantados. A gestão dos projetos foi avaliada como crítica (0.179). Esse número está relacionado ao fato de apenas um projeto estar em funcionamento. Apesar desta situação, no Território da Borborema, este indicador apresenta-se ligeiramente menos crítico que a média nacional (0.161).

Tabela 30 - Avaliação da Fase de Gestão

Dimensão	Indicador
Gestão do Empreendimento	0.179 - Crítico

Fonte: SGE/MDA (2014)

Por fim, o indicador de avaliação de projetos, avaliou a **fase de impacto dos projetos**. Esta fase contempla três dimensões: público atendido pelo projeto, tamanho do mercado coberto pelo projeto e os impactos positivos nas condições sóciopolíticas-econômicas territoriais. No caso do Território da Borborema, este indicador foi avaliado como ruim (0.350). Está avaliação foi atribuída pelos entrevistados em função de apenas um projeto, dos oito avaliados estar funcionando. Apesar disso, durante as entrevistas os respondentes destacaram as potencialidades e importância dos projetos para o fortalecimento do desenvolvimento territorial.

No que tange o **público atendido pelos projetos**, o indicador foi avaliado como ruim (0.231). Este número está associado ao fato dos projetos ainda não estarem atendendo ao público ao qual se destina. O mesmo acontecendo com os **impactos positivos nas condições sóciopolítico-econômica territoriais** que foi aferido como sendo ruim (0.371), esse indicador, como o anterior, foi avaliado dessa forma levando em consideração o não funcionamento da maioria dos projetos. No entanto, chama a atenção a avaliação tida como boa (0.639) à fase relacionada ao **tamanho do mercado coberto pelo projeto**. Para os entrevistados, esse

mercado está intimamente ligado às características do território que tem como base a agricultura familiar, que é responsável pelo o abastecimento dos produtos agrícolas, seja através das feiras livres, dos programas federais (compras institucionais: PAA, PNAE).

Tabela 31 - Avaliação da Fase de Impacto

Dimensões	Indicador	Média dos Indicadores
Público Atendido pelo Projeto	0.231	0.350 - Ruim
Tamanho do Mercado Coberto pelo Projeto	0.639	
Impacto Positivo nas Condições Sociopolítico-econômicas Territoriais	0.371	

Fonte: SGE/MDA (2014)

No que diz respeito, aos impactos dos projetos. Apesar deste indicador para o Território da Borborema ter sido avaliado como ruim (0.350), este número está relacionado ao fato dos projetos não estarem funcionando. De qualquer forma, este indicador é praticamente igual a média nacional, que foi avaliado como ruim (0.355).

Por fim, o indicador de avaliação de projetos avaliado como ruim (0.293) vem acompanhando a média nacional (0.301) o que mostra as mesmas dificuldades para implantação de projetos territoriais. Sejam eles de planejamento, execução, funcionamento, gestão e de impactos. Apesar da diversidade nacional, a pesquisa nos mostra as semelhantes dificuldades que se mostram como limitadores do processo de desenvolvimento territorial. É importante destacar que, apesar das dificuldades na conclusão e execução dos projetos Territoriais, o Território da Borborema, tem sido palco de uma série de outros projetos, bem sucedido e elaborado pelos atores, que através do inegável capital social consolidado, vem sendo desenvolvido no Território. Estes projetos existem para além da concertação inserida pela Secretária de Desenvolvimento Territorial, ou seja, com ou sem o colegiado territorial, estes projetos são desenvolvidos pelos atores sociais e suas dinâmicas inseridos no Território da Borborema.

6. ÍNDICE DE CONDIÇÃO DE VIDA (ICV)

O Índice de Condição de Vida (ICV) procura perceber as mudanças relacionadas às condições de vida nos territórios rurais. Este índice é composto por três dimensões: 1) fatores que favorecem o desenvolvimento; 2) característica do desenvolvimento; e 3) efeito do desenvolvimento. Cada uma destas dimensões está composta por oito indicadores (MDA/SDT, 2011d).

Com relação aos **fatores que favorecem o desenvolvimento**, esta dimensão engloba os seguintes indicadores: mão de obra familiar dentro e fora da unidade, área da unidade de produção familiar, escolaridade, condições de moradia, acesso ao mercado, acesso a políticas públicas, acesso a crédito e assistência técnica, e presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural.

As **características do desenvolvimento (elementos de conversão)** envolvem os seguintes indicadores: renda familiar, produtividade do trabalho, produtividade da terra, diversificação da produção agrícola, pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar, uso e preservação dos recursos naturais - água, uso e preservação dos recursos naturais - solo, uso e preservação dos recursos naturais - vegetação nativa.

Os indicadores da dimensão **efeitos do desenvolvimento** são os seguintes: ter boa saúde, permanência dos membros da família na unidade de produção, percepção sobre as mudanças econômicas da família, percepção sobre as mudanças na situação ambiental da unidade, participação social (cooperativas, associações), participação política (eleições, conselhos...), e participação cultural.

A coleta dos dados junto a população foi realizada mediante a estratificação da população, considerando domicílios **com produção** (agricultura familiar ou demais atividades) e **sem produção**. A análise dos dados foi realizada considerando todo o conjunto de dados levantados, onde mostra o Índice de Condição de Vida (ICV) para a população do Território, sem estratificar as características. E como forma de melhor percepção dos resultados, a análise foi realizada por segmento evidenciando as diferenças na qualidade de vida em função de aspectos relacionados a produção, onde foram analisadas as amostras para os domicílios **com produção**, classificado como sendo agricultura familiar ou demais atividades, como também domicílios que se caracterizam como sendo **sem produção**.

O questionário de Índice de Condições de Vida (ICV) foi aplicado nos domicílios nas áreas rurais em 10 setores censitários nos Municípios de Arara, Areia, Campina Grande,

Esperança, Lagoa Seca, Matinhas, Puxinanã, Queimadas, Serraria, e São Sebastião de Lagoa de Roça. Em cada setor censitário foram entrevistados 26 domicílios, a partir da amostra definida de agricultores familiares e não familiares.

Considerando a análise conjunta dos dados, onde obteve o **Índice de Condição de Vida (ICV)** do Território da Borborema, é possível visualizar os seguintes resultados, conforme Figura 58.

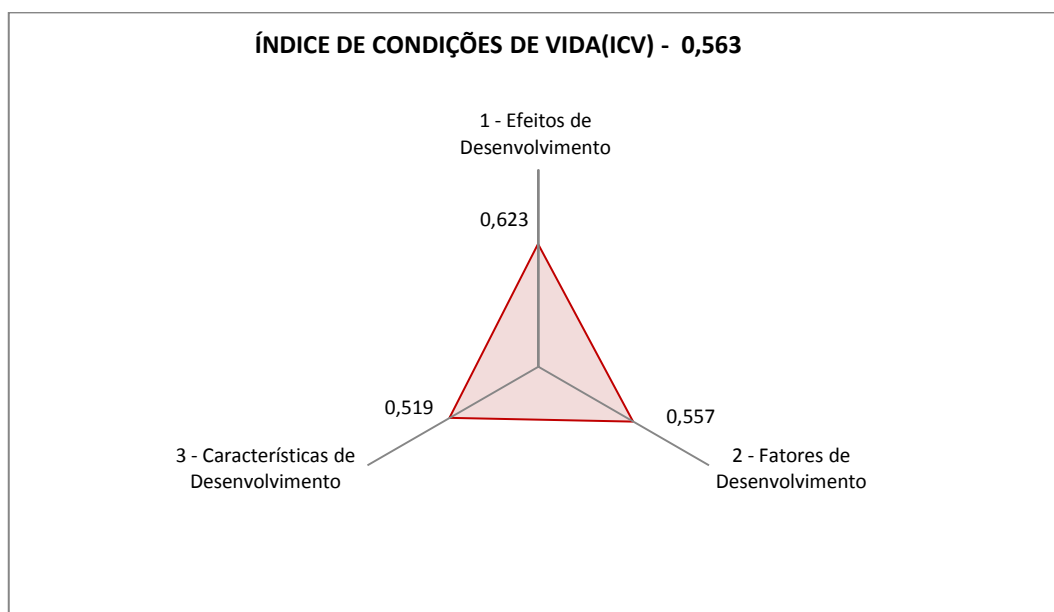


Figura 60 Índice de Condições de Vida (ICV).

Os dados levantados mostram que o Índice de Condição de Vida (ICV) do Território da Borborema foi classificado como médio (0,563). A dimensão efeitos do desenvolvimento foi a melhor avaliada (médio alto), seguida da dimensão fatores do desenvolvimento e características do desenvolvimento, avaliadas como médio. A Figura 59 mostra a avaliação dos indicadores para a dimensão fatores do desenvolvimento.

Em relação a dimensão fatores do Desenvolvimento, os indicadores melhores avaliados (médio alto) foram condições de moradia no qual suas famílias, escolaridade e área utilizada para produção, são fatores que contribuem para as condições de vida no Território. (0,688), escolaridade (0,632), área utilizada para produção (0,611). Quanto as condições de moradia, nos últimos anos, algumas ações foram fundamentais para essa melhoria, como por exemplo, o Programa P1MC (Programa 1 milhão de cisternas) e o P1+2 (Programa uma Terra e duas águas), estes programas tem feito parte da paisagem do Território da Borborema, eles tem possibilitado a segurança hídrica e produtiva em um número considerável de domicílios, como também têm ajudado a quebrar relações clientelistas destes agricultores em momento de fragilidade, como é o

caso irregularidade de chuvas neste Território. Quanto a escolaridade, este aspecto tem sido fortalecido por outras ações (que são constitucionalmente obrigatória) que garantem o acesso a escola, seja com a construção de escolas rurais, ou através do programa caminhos da escola que viabiliza transporte escolar, além da obrigatoriedade que famílias têm de matricular seus filhos em cumprimento às regras de acesso as políticas de transferência de renda, como é o caso da bolsa família. Este elemento não nos possibilita aferir a qualidade deste ensino.

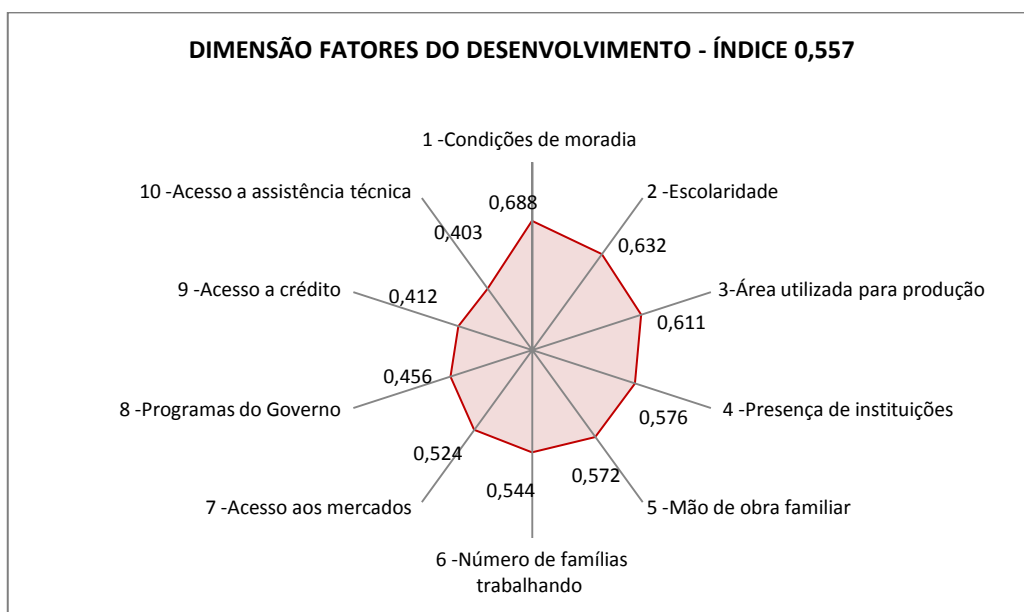


Figura 61 Dimensão do ICV - Fatores do Desenvolvimento

Como era de se esperar, e em função de uma série de dinâmicas sociais, um elemento que foi bem avaliado foi área utilizada pelas famílias para produção, que apesar de apresentar áreas pequenas, há uma valorização dessas unidades de trabalho através de uma produção diversificada, onde há no Território um trabalho realizado por várias instituições, sejam governamentais (Emater) ou não governamentais (AS-PTA, Arribaça, Polo Sindical e etc.), tendo o Território recebido nos últimos anos, montantes consideráveis de recursos para a execução destes trabalhos. Um exemplo disso é o Programa de dinamização econômica que é executado pela Arribaça com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A presença dessas instituições no Território pode ser percebida nos resultados desta pesquisa, quando observamos os seguintes indicadores que tiveram uma avaliação média, sendo presença de instituições (0,576), mão de obra familiar (0,572), número de famílias trabalhando (0,544), acesso ao mercado (0,524), acesso ao crédito (0,412) e acesso a assistência técnica (0,403). Assim, pode-se afirmar que o Território da Borborema tem sido um *locus* aglutinador de instituições e dinâmicas sociais voltados para o desenvolvimento e consolidação da agricultura

familiar, onde mais de 90% dos estabelecimentos são de agricultores que tem a família como força produtiva, aspectos que favorecem o desenvolvimento local, através da reafirmação das características de identidade do Território. Destaca-se nesse sentido, a existência no Território da prática das feiras livres, que tem como principal agente os agricultores familiares, esta prática tem sido reforçada pela construção de uma rede de feiras agroecológicas, que tem como base agricultores inseridos no processo de fortalecimento da agricultura familiar. Como expressão maior deste movimento tem a ECOBORBOREMA, que é uma organização que organiza e regulamenta estas feiras.

No entanto, de acordo com os entrevistados, apenas a existência das instituições não garantem a melhoria das condições de vida no Território, sendo necessária uma atuação mais adequada, priorizando os aspectos que são relevantes para as famílias, no sentido de oferecer assistência e orientação para melhorar as condições locais para a produção e acesso aos mercados, de modo que fortaleça as atividades produtivas locais.

Quanto ao acesso ao crédito e à assistência técnica, segundo a percepção dos entrevistados, estes dois elementos são fatores limitadores do desenvolvimento, uma vez que falta de técnicos e a burocracia tem contribuído para esse quadro. No entanto, o Território da Borborema tem presenciado um movimento no sentido de rever esse problema, onde recentemente, o Território foi palco de uma série de chamadas públicas com vistas a assistência técnica. É perceptível o direcionamento que a EMATER vem dando, no sentido de melhoria da qualidade técnica, no entanto este processo ainda está incipiente, dificultando por sua vez, a análise. De qualquer forma, a baixa avaliação destes elementos tem influências diretas aos efeitos do desenvolvimento.

Um aspecto que foi avaliado também como médio e que merece comentário é o Programas de Governo (0,456), sendo identificado que os programas de transferência de renda está presente na realidade das famílias, constituindo um meio de sobrevivência ou renda complementar para muitas famílias, devendo ser considerado um aspecto que atualmente interfere nas condições de vida da população, de forma positiva quando amplia o acesso ao consumo de forma negativa, quando inviabiliza alguns processos de trabalho para a geração de renda.

É importante observar que nenhum indicador foi avaliado como “ruim” ou “crítico”, o que evidencia uma percepção favorável da população em relação aos fatores que favorecem o desenvolvimento local do Território rural.

Quanto às características do Desenvolvimento, a Figura 60 mostra os indicadores que compõem esta dimensão, avaliada como nível médio (0,519).

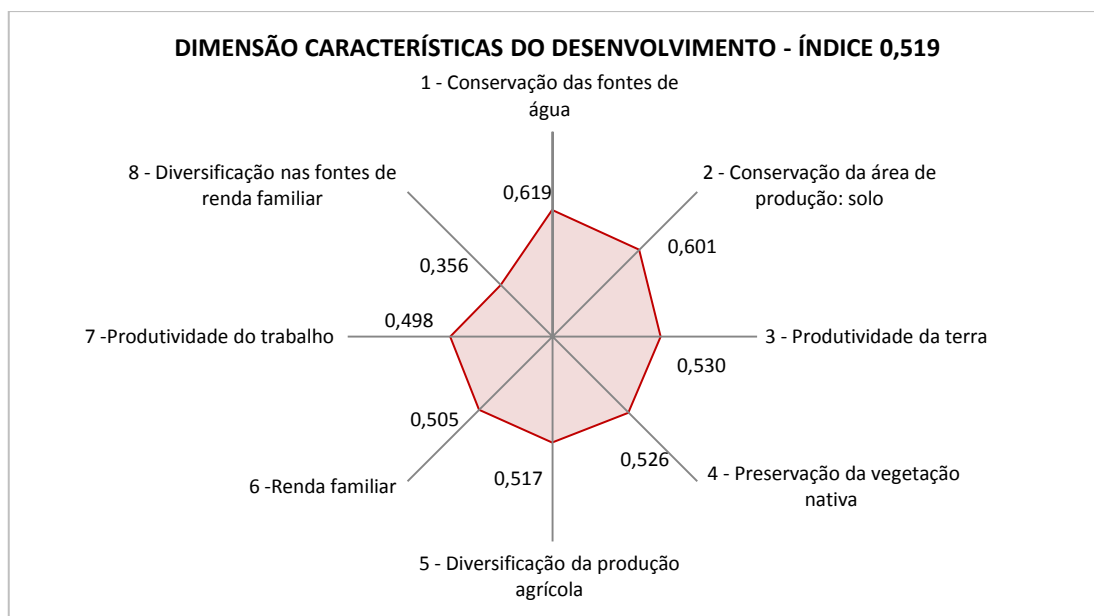


Figura 62 Dimensão do ICV - Características do Desenvolvimento

Os indicadores melhores avaliados nesta dimensão são: conservação das fontes de água (0,619) e conservação da área de produção: solo (0,601). Quanto a conservação das fontes de água no Território da Borborema, destacamos que as dinâmicas territoriais vem desenvolvendo ações para fortalecimento e manutenção dos recursos hídricos, a exemplo das cisternas de placas, onde as mesmas possibilitam às famílias maior controle na utilização e conservação da água. Já a conservação do solo é um aspecto que favorece o desenvolvimento do Território, valorizado através de ações e práticas como a diversidade e alternância de culturas que possibilitam a conservação dos nutrientes do solo. Estes elementos possibilitam o fortalecimento de outros indicadores como é o caso da condição de moradia (fatores do desenvolvimento), permanência dos familiares no domicílio, condições de alimentação e nutrição e situação econômica (efeitos do desenvolvimento).

Outros indicadores classificados como nível médio e que influência no desenvolvimento e permanência das famílias no Território é a produtividade da terra (0,530), preservação da vegetação nativa (0,526), a diversificação da produção agrícola (0,517), a renda familiar (0,505) e a produtividade do trabalho (0,498). Por último, e classificado como médio baixo tem-se a diversificação nas fontes de renda familiar (0,356). A renda familiar como elemento de significativa relevância para que as famílias mantenham as atividades e a produção rural, pode ser melhorada a partir da conservação das fontes de água e da área de produção, da produtividade da terra, preservação da vegetação nativa e da diversificação da produção agrícola, bem como, da

valorização das atividades e da abertura para entrada nos mercados locais e regionais para a comercialização da produção. Nesse sentido, algumas organizações têm promovido no Território, ações para fortalecer, como por exemplo, a compra da merenda através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de produtos advindo da agricultura familiar (PAA), os incentivos às feiras agroecológicas, etc.

Destacamos que, apesar da agricultura familiar não garantir uma renda familiar adequada para as famílias, existe uma série de trabalhos executados pelas organizações (Polo Sindical, AS-PTA, Arribaça entre outras) que defendem a diversificação como princípio norteador da produção, no intuito de contribuir com a manutenção das famílias durante todo o ano. Em função das características climáticas e geográficas, os agricultores familiares têm buscado a diversificação da produção, onde é possível destacar a existência de um trabalho com um conjunto de agricultores, denominados de “experimentadores” que executam esta prática e que tem demonstrado que a diversificação produtiva é um dos principais canais para o desenvolvimento.

Diante das características apresentadas e que correspondem às percepções das populações, as dinâmicas e atividades que vindo sendo executadas tem possibilitado o fortalecimento destes elementos no Território, onde é possível perceber uma interdependência entre eles, que a partir do momento em que se fortalece um deles gera um efeito positivo ou negativo em outros, que podem proporcionar melhoras no desenvolvimento, aspectos estes tratados na dimensão seguinte.

A Dimensão Efeitos do Desenvolvimento, avaliada como médio alto (0,623), apresenta um conjunto de indicadores cujo comportamento pode ser visualizado na Figura 61.

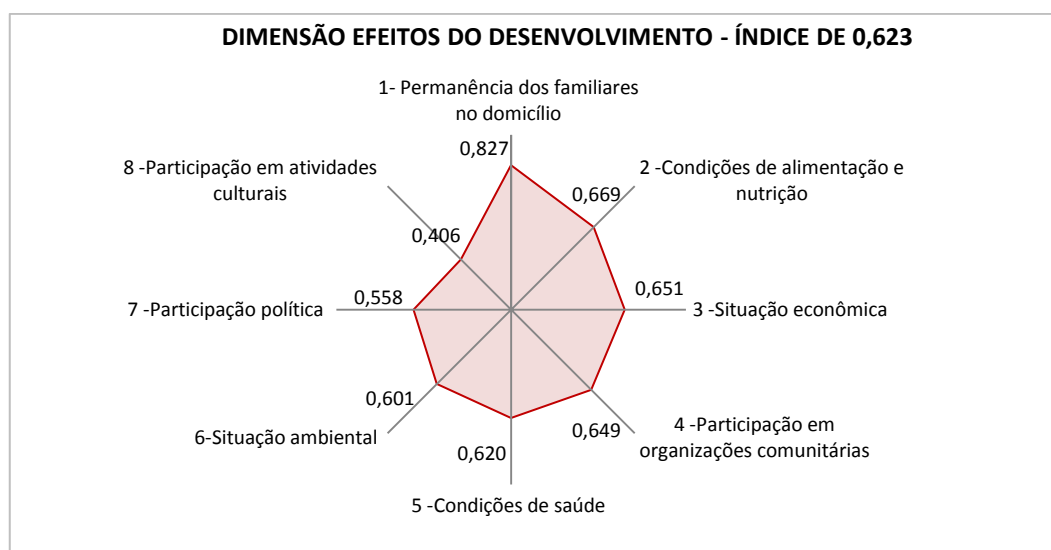


Figura 63 Dimensão do ICV – Efeitos do Desenvolvimento

O indicador desta dimensão melhor avaliado foi a permanência dos familiares no domicílio, considerado alto (0,827), o que reforça a importância da agricultura familiar como elemento promotor do desenvolvimento. Este indicador é corroborado pelo segundo elemento melhor avaliado que é a condição de alimentação e nutrição da família (0,669), que são condições fundamentais para a manutenção da família, que segundo os entrevistados melhorou muito nos últimos anos e que tem feito com que o trabalhador, diante dessa condição reflita sobre a necessidade ou não de sair deste domicílio. Podemos associar a este fator a importância que as políticas públicas de transferência de renda, aposentadoria rural, participação de atores externos (ONG's) possuem para a consolidação deste processo.

Dessa forma, os resultados mostram que houve avanços consideráveis em relação a condição de vida das famílias rurais do Território da Borborema nos últimos tempos e que faz com que as famílias permaneçam nos seus domicílios.

Outros indicadores relacionados aos efeitos do desenvolvimento que foram bem avaliados pela população, obtendo classificação médio alto, tem-se: situação econômica (0,651), participação em organizações comunitárias (0,649) e condições de saúde (0,620). Outro aspecto que merece atenção consiste na avaliação pela população em relação a situação econômica, que segundo os entrevistados tem melhorado muito, estando esta melhoria associada aos programas de transferências de renda do Governo Federal e dos Programas sociais de fortalecimento das cadeias produtivas, como é o caso do PAA e PNAE.

Quanto a participação dos agricultores em organizações comunitária, hoje, estas organizações são parte constitutivas do Território e de suas dinâmicas, que em parceria com outras organizações (Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações de Pequenos Produtores, CMDRS e etc.) dão legalidade a categoria. Por exemplo, para qualquer ação que o agricultor necessite obtenção de crédito ou acesso a política pública de transferência de renda, o agricultor através das organizações comunitárias atuantes no Território é orientado quanto a documentação e procedimentos necessários para o ingresso no programa; outro exemplo a ser citado é que através de uma DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) que é emitida por uma destas organizações comunitárias poderá viabilizar o acesso ao garantia safra, ao Pronaf, a aposentadores e outras ações que podem fortalecer a situação econômica da família.

Dando continuidade a análise, avaliados com nível médio aparecem os seguintes indicadores: a situação ambiental (0,601) e a participação política (0,568). A situação ambiental é uma preocupação que está presente nas discussões no Território através da Gestão do Colegiado que envolve a participação de diversas instituições em busca de defender ações e práticas que fortaleça os aspectos ambiental, como forma de conservar os recursos e manter as

condições adequadas para a produção local, cuja principal característica é a agricultura familiar. Destaca-se nesse sentido, a atuação de organizações consolidadas, como é o caso do Pólo Sindical da Borborema, da AS-PTA, Arribaçã entre outras, que tem como base a produção pautada nos princípios agroecológicos. Quanto a participação política, a população pesquisada reconhece a necessidade de participar das eleições, mas fica evidente nas localidades visitadas, mediante a observação dos pesquisadores, a presença muito forte do assistencialismo, que interfere na participação legítima em defesa de melhores condições para a coletividade, constituindo um limitador do desenvolvimento.

E por último, e com a avaliação mais fraca, médio baixo (0,406), aparece o indicador relacionado a participação em atividades culturais, cujos efeitos do desenvolvimento não tem fortalecido o envolvimento da população nessas atividades, seja pela ausência de equipamentos culturais que favoreçam a participação, bem como, pela falta de interesse da população no tocante as questões culturais. Esse indicador reflete a carência de informações e os outras prioridades que essas famílias tem em função da própria condição social e econômica que inviabiliza um envolvimento em atividades, que na concepção deles, não proporcionam melhoria nas condições de vida.

Diante do exposto, podemos verificar que as três dimensões do desenvolvimento foram bem avaliadas pela população pesquisada no Território, porém um fato curioso é percebido nos resultados, onde a dimensão efeitos do desenvolvimento foi melhor avaliada em relação aos fatores e características do desenvolvimento. Ora, se os efeitos do desenvolvimento refletem as mudanças ocorridas no Território em função do tipo de desenvolvimento adotado, como os fatores e características desse desenvolvimento foram avaliadas de forma mais negativa? Pode-se pensar que a avaliação dos respondentes sobre os efeitos do desenvolvimento reflete uma visão otimista da população, que mesmo vivendo em condições não adequadas, demonstram uma percepção de suas condições de forma favorável, esse resultado converge para a constatação dos pesquisadores junto às famílias entrevistadas, onde a população mesmo vivendo em condições precárias demonstrava por meio das entrevistas uma avaliação favorável de suas condições de vida.

6.1. *ICV Por Segmento: Agricultura Familiar. e outros tipos de domicílios*

Ao analisar o ICV total da população e por segmentos específicos (domicílios “**com produção**”, dividido em agricultura familiar e aqueles com outras produções, entendido como demais; e domicílios “**sem produção**”) verifica-se que não há significativas diferenças nos resultados obtidos no ICV que engloba a população do Território em todos os segmentos e os

resultados obtidos para cada segmento da população, conforme a estratificação da amostra da pesquisa. Foram aplicados 260 questionários. Deste universo, 191 (73,46%) estabelecimentos que foram aplicados os questionários eram de agricultores familiares, 44 (16,92%) eram estabelecimentos com produção não familiar, 25 (9,62%) estabelecimentos sem produção, conforme apresentados a seguir.

Nos domicílios considerados com produção e caracterizado como de agricultura familiar por atender as quatro características, estabelecidas na Lei 11.326 de 24/7/2006 (atuar em no máximo quatro módulos fiscais, utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento, dirija seu estabelecimento com sua família) foram apurados os seguintes resultados referentes ao ICV da agricultura familiar no Território da Borborema em relação as três dimensões analisadas, conforme Figura 62.

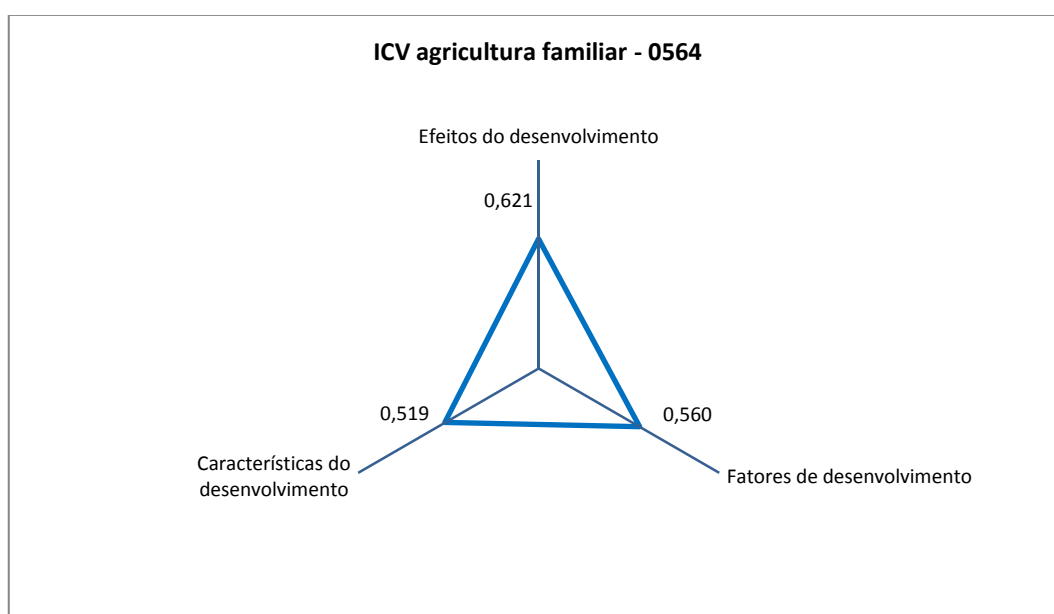


Figura 64 ICV – Agricultura Familiar

Os resultados mostram que o ICV do segmento da agricultura familiar é avaliado como média e a dimensão melhor avaliada consiste nos efeitos do desenvolvimento, classificada como média alta, seguida das outras dimensões fatores e características do desenvolvimento avaliadas como média.

Ao analisar as dimensões do ICV em relação aos fatores do desenvolvimento, temos os seguintes resultados conforme resultados a seguir na Figura 63:

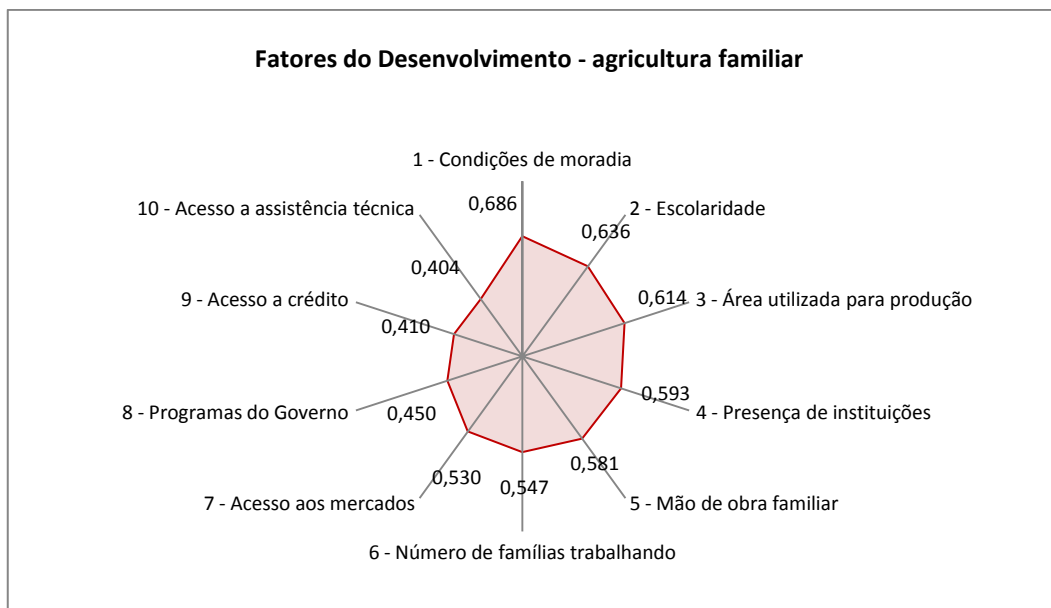


Figura 65 Fatores de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

De acordo com a percepção dos entrevistados, os fatores de desenvolvimento no contexto da agricultura familiar mais relevantes no Território da Borborema são: condições de moradia, escolaridade e área utilizada para a produção, por outro lado, os fatores que foram piores avaliados foram acesso ao crédito e acesso a assistência técnica, evidenciando a fragilidade da qualidade do trabalho das instituições que fornecem essa assistência no Território.

A Figura 64 mostra a avaliação de cada fator de desenvolvimento de acordo com a percepção dos entrevistados.

Em relação às condições de moradia no território, 62,3% dos entrevistados avaliaram de forma positiva (15,2% sendo ótima e 47,1% boa), 35,1% como regular e apenas 2,6% como ruim (2,1%) e péssima (0,5%). É importante ressaltar que, a percepção dos pesquisadores em relação às condições de moradia no Território apresenta contrastes, uma vez que são encontradas áreas com ótimas condições e áreas muito precárias, sendo verificado a existência de casas de “taipas” e outras em alvenaria, mas que apresentavam condições inadequadas para moradia das famílias. Outra informação relevante, é que mesmo em condições inadequadas, a avaliação dos entrevistados foram positivas, evidenciando um nível elevado de otimismo da população quanto às condições de vida.

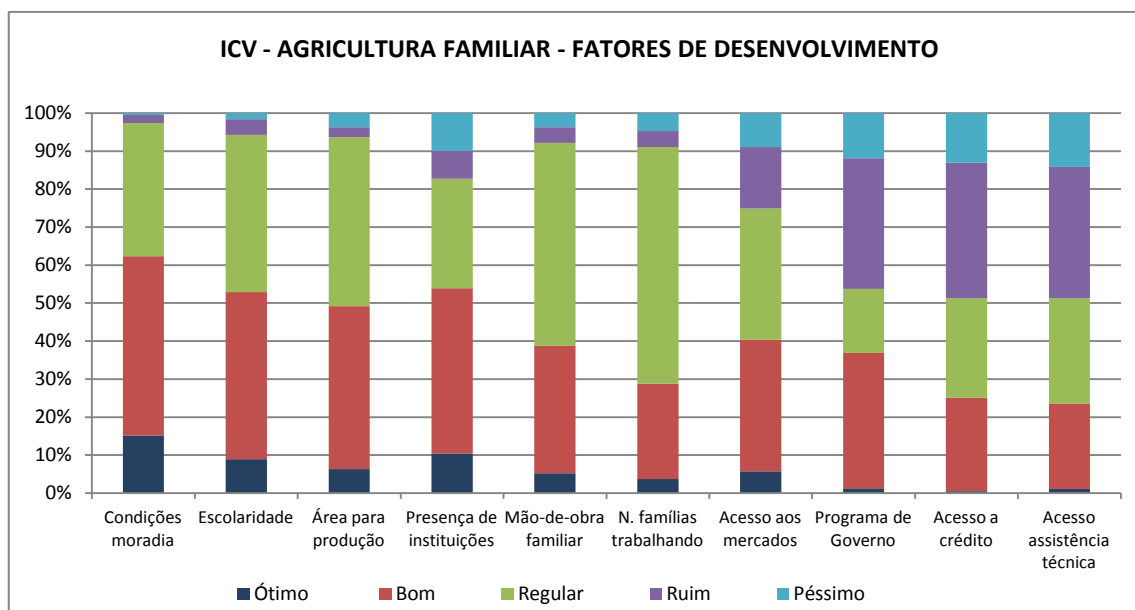


Figura 66 Avaliação dos Fatores de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

O segundo fator melhor avaliado foi a escolaridade, onde 52,9% dos entrevistados (ótimo 8,9% e bom 44%) avaliaram como positivo, 41,4% avaliaram como regular e poucos(5,8%) avaliaram negativamente. Essas informações mostram que as políticas públicas para educação do Governo Federal estão apresentando resultados positivos, inclusive sendo avaliadas de forma satisfatórias pela população, onde muitos ressaltaram a importância da educação para suas famílias, bem como, as facilidades em manter os filhos na escola.

O terceiro fator de desenvolvimento melhor avaliado foi a área utilizada para a produção, onde 49,2% dos respondentes avaliaram positivamente(6,3% ótimo e 42,9% bom), 44,5% avaliaram como sendo regular e 2,6% ruim e 3,7% como péssima. Esse resultado mostra que a área utilizada para a produção tendo como base a agricultura familiar é favorável ao processo de desenvolvimento do Território, sendo necessária a atuação das instituições locais com ações e investimentos para manter essas áreas adequadas para que a agricultura familiar possa se fortalecer e gerar resultados que possibilite melhorar ao longo dos anos as condições de vida da população.

Quanto a presença de instituições no Território, verifica-se que a percepção de 53,9% dos entrevistados avalia favoravelmente essa participação (10,5% ótimo e 43,5% bom). Já em relação a existência de mão-de-obra familiar, menos de 40% avaliaram de forma satisfatória, sendo 5,2% com uma avaliação ótima e 33,5% boa, tendo sido avaliada por 53,4% como um fator de desenvolvimento regular. Considerando que a agricultura familiar é preponderante no Território, esse resultado mostra uma fragilidade da mão-de-obra familiar que necessita ser

melhor investigada, para que sejam direcionadas ações específicas para ampliar a mão-de-obra que trabalha com a agricultura familiar.

Quanto aos fatores de desenvolvimento piores avaliados, temos que o Programas de Governo é avaliado por 63,1% como regular(16,9%), ruim(34,4%) e péssimo (11,9%). Foi verificado junto aos entrevistados que o “Programa Bolsa Família” garante a renda e sobrevivência de grande para das famílias rurais, por outro lado, é um programa que é avaliado negativamente pela população, uma vez que não proporciona o desenvolvimento e crescimento das famílias de forma eficiente. Outros fatores que são limitantes para o desenvolvimento do Território são: acesso ao crédito, avaliado por 79,2%(regular, ruim e péssimo) e acesso a assistência técnica com 76,4% dos respondentes avaliando de forma negativa(regular, ruim e péssimo).

Em relação às características de desenvolvimento, a Figura 65 mostra o grau de importância dos resultados referente à agricultura familiar.

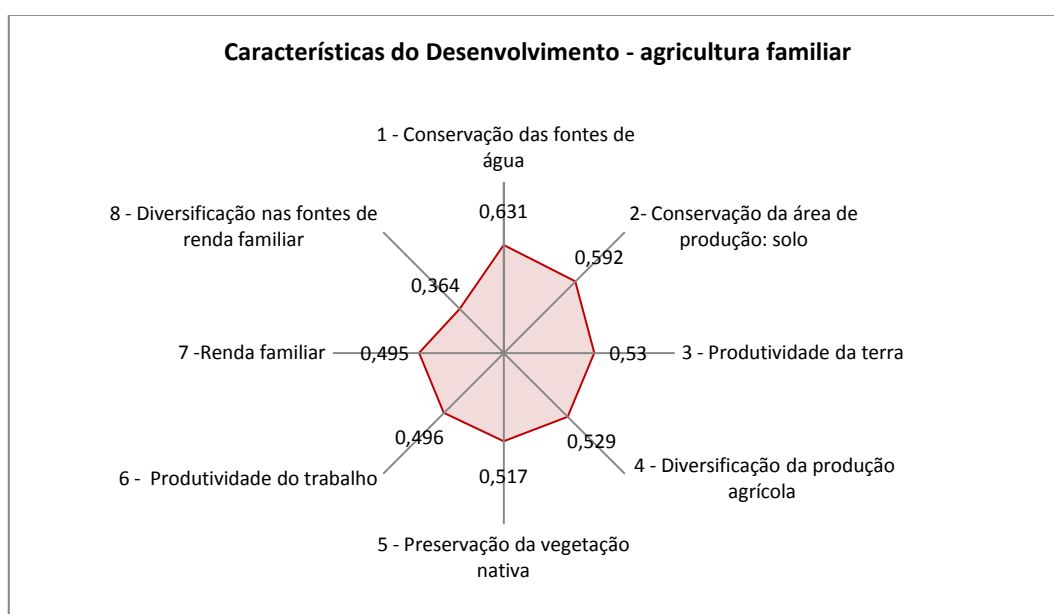


Figura 67 Características do Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

As principais características que influenciam o desenvolvimento do Território da Borborema, conforme percepção dos respondentes são: conservação das fontes de água, conservação do solo e produtividade da terra. A Figura 66 mostra a avaliação de cada característica de acordo com a percepção dos entrevistados.

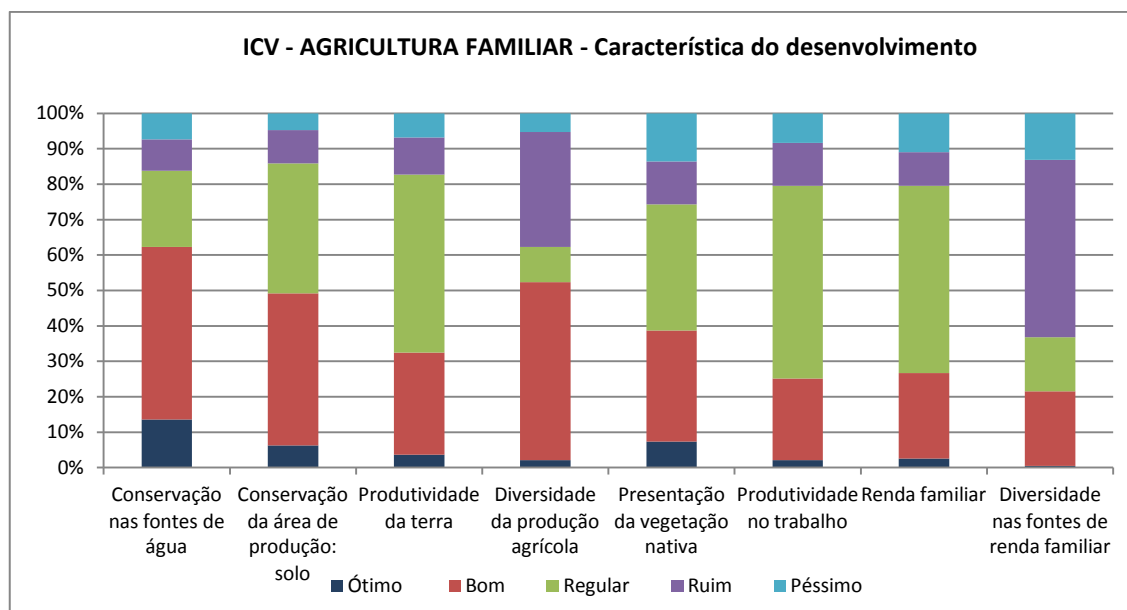


Figura 68 Avaliação das Características de Desenvolvimento – Agricultura Familiar

Quanto a conservação das fontes de água no Território, 62,3% dos entrevistados (13,6% ótimo e 48,7% bom) avaliaram como uma característica favorável ao processo de desenvolvimento e 21,5% como regular, enquanto poucos avaliaram como aspecto negativo. Essa característica pode não refletir a realidade de todos os municípios do Território, onde encontramos uma significativa diversidade e particularidades entre os municípios, que mesmo estando próximos, apresentam características e potencialidades distintas.

Quanto ao solo e sua conservação, 49,2% responderam como característica favorável (6,3% ótimo e 42,9% bom), enquanto 36,6% avaliaram como regular e 14,1% como desfavorável (9,4% ruim e 4,7% péssimo). Os resultados ressaltam mais uma vez a qualidade da área de produção da agricultura familiar no Território como um aspecto que favorece o processo de desenvolvimento, mediante uma perspectiva de crescimento e melhoria das condições de vida da população rural, a partir da produção com base na agricultura familiar.

Outra característica que está diretamente relacionada a agricultura familiar é a produtividade da terra, que mesmo sendo a terceira característica melhor avaliada pelos entrevistados, apresenta os seguintes resultados: apenas 9,4% avaliaram como ótimo e 4,7% como bom, enquanto mais de 50% consideram regular para o desenvolvimento do Território. Uma característica bem avaliada pelos respondentes foi a diversidade da produção agrícola, avaliada por mais de 50% como favorável ao desenvolvimento do Território.

Esse resultado ressalta que para os agricultores familiares, enquanto a diversidade da produção agrícola é um fator favorável, não proporciona a produtividade necessária para o fortalecimento da agricultura familiar. Assim, a produtividade da terra é uma característica que

necessita ser melhorada, ou seja, existe um conjunto de condições que são favoráveis, como o solo, as fontes de água, a área utilizada para a plantação, a diversidade da produção agrícola, porém, não há um aproveitamento adequado desse potencial para que a agricultura familiar possa ser produtiva e gerar resultados que favoreçam a vida da população rural.

Esse resultado interfere na produtividade do trabalho e na renda das famílias, onde foi possível verificar que, tanto a renda familiar e a produtividade no trabalho no Território nos domicílios de agricultores familiares é avaliada por mais de 50% dos entrevistados como regular. Para reforçar esses resultados, foi constatado que para 50% dos respondentes a diversidade nas fontes de renda familiar é avaliada como ruim, constatando-se que em termos econômicos, as condições de vida da população não é satisfatória, conforme a percepção da própria população pesquisada. Isso evidencia que os resultados da agricultura familiar não estão sendo suficientemente adequados para proporcionar melhores condições para a população rural no Território da Borborema.

Pode-se constatar como isso que, mesmo obtendo resultados que merecem ser melhorados, as características favoráveis em termos de condições locais para o desenvolvimento fazem com que os agricultores familiares permaneçam nas áreas rurais desenvolvendo suas atividades que de certa forma fortalecem a produção rural.

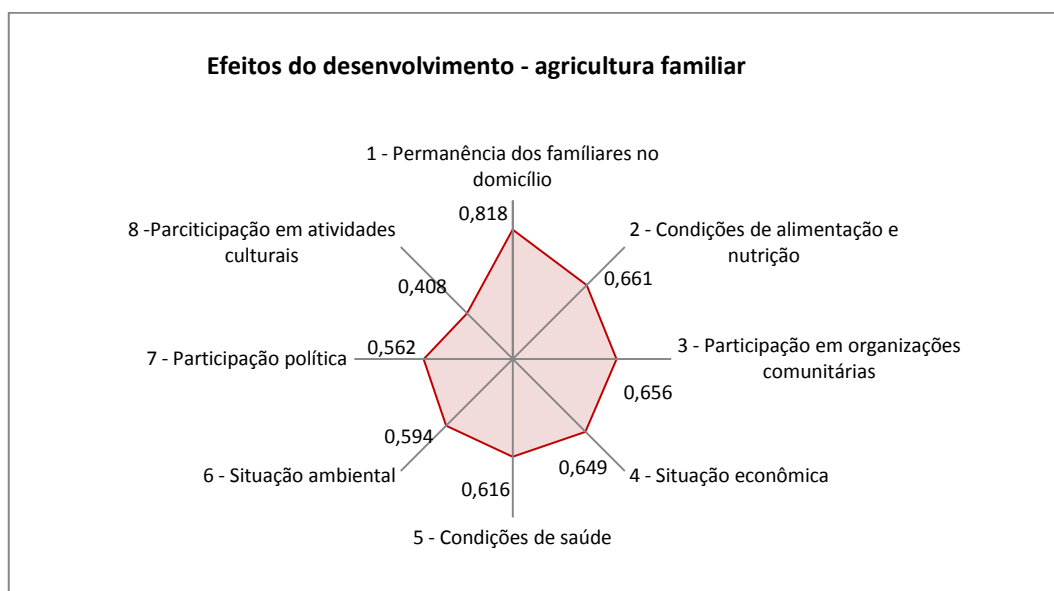


Figura 69 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

Mediante a análise dos fatores e características que favorecem o desenvolvimento, torna-se relevante conhecer os efeitos do desenvolvimento no Território, como forma de verificar a efetividade e o impacto desses fatores e características no desenvolvimento e nas condições de

vida da população. A Figura 67 mostra os efeitos do desenvolvimento, a partir de um conjunto de aspectos conforme segue.

Quanto aos efeitos do desenvolvimento, verificou-se que a permanência dos familiares no domicílio, condições de alimentação e nutrição e participação em organizações comunitárias são os indicadores melhores avaliados nesta dimensão. A Figura 68 mostra a avaliação de cada aspecto que constituem os efeitos do desenvolvimento.

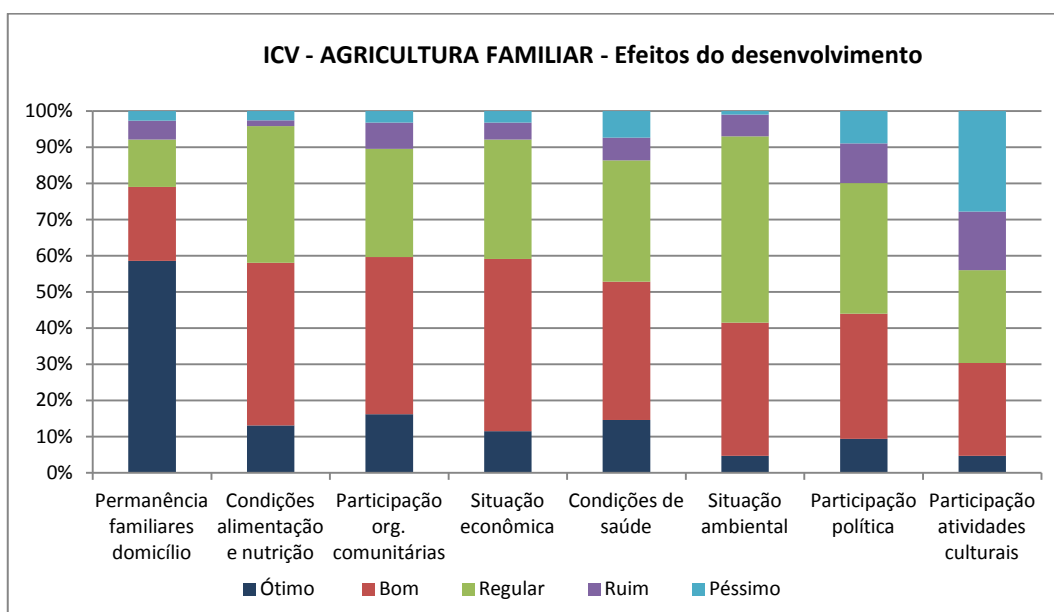


Figura 70 Avaliação dos Efeitos de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

A dimensão efeitos do desenvolvimento foi a melhor avaliada, isso significa que mesmo com alguns fatores e características sendo avaliados de forma não favorável, os efeitos do processo de desenvolvimento adotado apresenta resultados que, conforme a população pesquisada, favorecem as condições de vida no Território.

Quanto à permanência dos familiares nos domicílios, efeito melhor avaliado, verifica-se que 79,1% dos entrevistados avaliaram positivamente, sendo 58,9% como ótimo e 20,4% como bom. Esse resultado mostra o quanto a população que tem como base a agricultura familiar busca manter a família envolvida na produção agrícola, resultado das ações que são desenvolvidas no Território pelas instituições para o fortalecimento da agricultura familiar, que como elemento de identidade territorial, favorece o processo de desenvolvimento rural sustentável no Território.

Outro elemento, cuja avaliação foi satisfatória (58,1%) foram as condições de alimentação e nutrição, sendo 13,1% ótimo e 45% bom. Enquanto para 37,7 avaliaram como regular. Esse resultado é surpreendente, pois de acordo com os entrevistados as condições de

alimentação e nutrição são efeitos favoráveis ao desenvolvimento, porém, os pesquisadores perceberam que mesmo em condições precárias, as famílias avaliam essas condições como favoráveis, evidenciando ainda que, essas condições têm melhorado nos últimos anos, muitos delas motivadas pelos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Quanto à participação das organizações comunitárias, verifica-se que 59,7% da população pesquisada avaliaram positivamente essa participação, sendo 16,2% como ótima e 43,5% como boa, evidenciando que a participação da população nas organizações comunitárias, na percepção da população é favorável, aspecto de significativa importância para o desenvolvimento dessas comunidades, uma vez que essa participação favorece o acesso a diversos serviços destinados aos agricultores familiares.

As condições econômicas e de saúde são efeitos que também foram bem avaliados pela população entrevistada. Quanto a situação econômica, 59,2% avaliaram satisfatoriamente (11,5% ótimo e 47,6% bom); já as condições de saúde, 52,9% avaliaram de forma favorável (14,7% ótimo e 38,2% bom).

As condições ambientais, a participação política e a participação nas atividades culturais foram os efeitos menos percebidos pela população entrevista. Em relação a situação ambiental, mais de 50% avaliaram como regular; e avaliação mais negativa foi a participação em atividades culturais, com um resultado de 25,7% avaliado como regular, 16,2% ruim e 27,7% como péssimo, somando 69,6% de avaliação negativa. Esses dados sobre a participação nas atividades culturais corroboram com a percepção dos pesquisadores, onde a população expressava o desinteresse em participar das atividades culturais, estando as mesmas relacionadas a festas e outros tipos de comemoração, vistas pela população como algo negativo para a comunidade.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o Território apresenta um conjunto de fatores e características que resultam em efeitos positivos para as condições de vida dos agricultores familiares, destacando-se a necessidade de mais ações para fortalecer a produção agrícola, acesso a crédito, assistência técnica, acesso a novos mercados, e mesmo a situação econômica sendo avaliada como um efeito favorável no Território, verificou-se a necessidade de melhoria nas condições de renda das famílias. Além disso, a participação da população nas atividades culturais é um ponto a ser melhorado através de políticas públicas de acesso a cultura, como forma de estimular a participação da população e o fortalecimento das identidades locais.

6.2. *ICV – Domicílios com Produção*

O ICV dos domicílios com produção no Território da Borborema apresenta os seguintes

resultados em relação às três dimensões analisadas, conforme Figura 69.

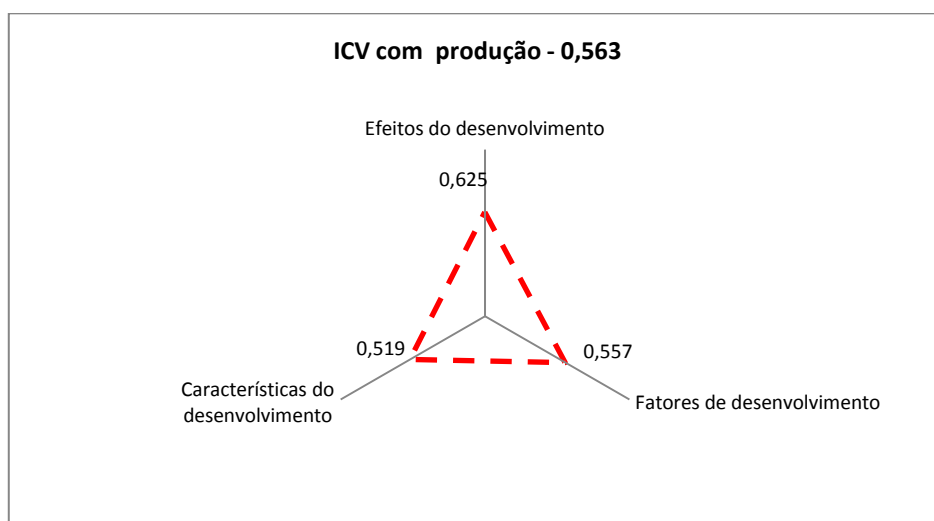


Figura 71 ICV – Domicílios com Produção

Da mesma forma do ICV da agricultura familiar, o ICV com produção é avaliado como médio e a dimensão melhor avaliada consiste nos efeitos do desenvolvimento, avaliada como médio alto, seguida das outras dimensões fatores e características do desenvolvimento avaliadas como média.

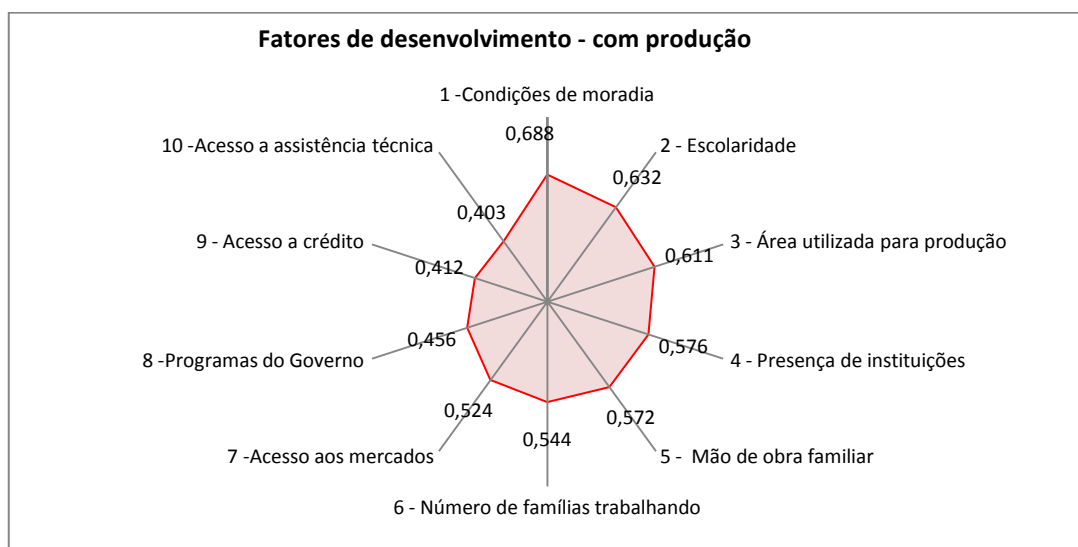


Figura 72 Fatores de Desenvolvimento – Domicílios com Produção

Em relação aos fatores de desenvolvimento para o segmento com produção, os resultados revelam que os principais fatores são o número de famílias trabalhando, mão-de-obra familiar e área utilizada para a produção, reforçando a presença da agricultura familiar no Território.

Quanto às características do desenvolvimento, a Figura 71 mostra os indicadores que caracterizam o Território da Borborema, considerando o segmento com produção.

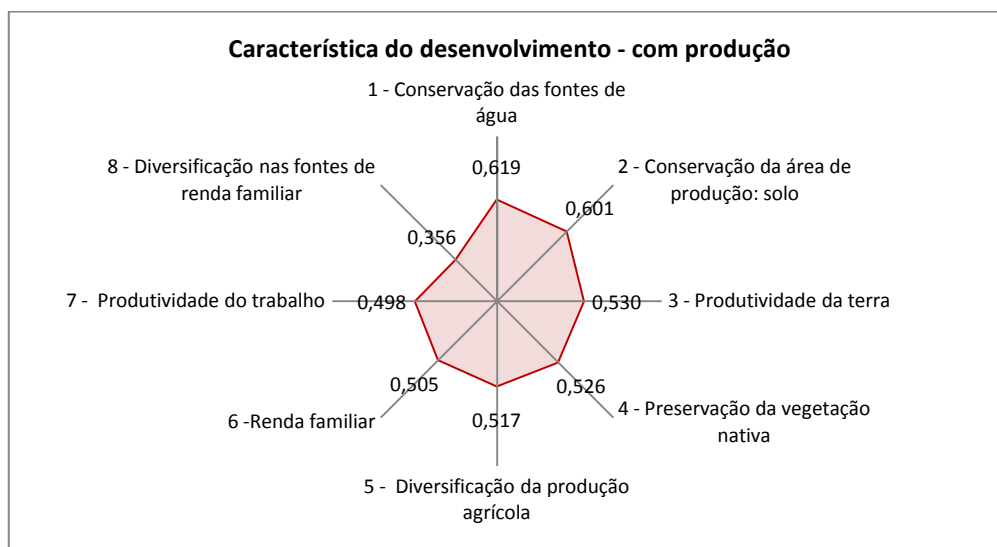


Figura 73 Características do Desenvolvimento – Domicílios com Produção.

Os resultados mostram que as principais características, tomando como base os domicílios com produção, sendo elas: conservação das fontes de água, conservação da área de produção e produtividade da terra. Essas características corroboram com a realidade do Território, onde existe um conjunto de instituições que buscam estabelecer a produção em bases agroecológica, onde são valorizadas as práticas que embasadas em preocupações ambientais.

No que concerne aos efeitos do desenvolvimento, a Figura 72 mostra os resultados.

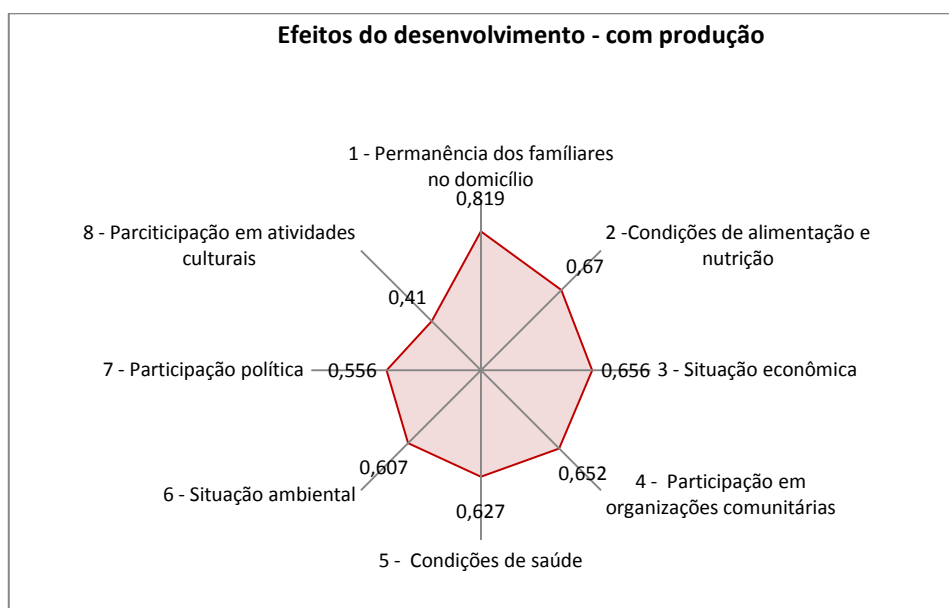


Figura 74 Efeitos do Desenvolvimento – Domicílios com Produção

De acordo com os resultados, fica evidente que os principais efeitos dos processos de desenvolvimento adotado são a permanência dos familiares no domicílio, condições de alimentação e nutrição e a situação econômica. Esses efeitos mostram o quanto o Território tem evoluído, que a partir da atuação de um conjunto de instituições que buscam melhorar a sustentabilidade do Território tem feito com que a população permaneça em seus domicílios, uma vez que consegue ter uma vida em condições adequadas.

6.3. *ICV – Domicílios sem Produção*

O ICV dos domicílios sem produção no Território da Borborema apresenta os seguintes resultados da dimensão analisada, conforme Figura 73.

Quanto aos resultados, da mesma forma do ICV da agricultura familiar e o ICV com produção, o segmento dos domicílios sem produção também apresenta um resultado satisfatório para o ICV, sendo até melhor avaliado (médio alto), uma vez que considera apenas a dimensão efeitos do desenvolvimento e, esta foi bem avaliada em todos os resultados.

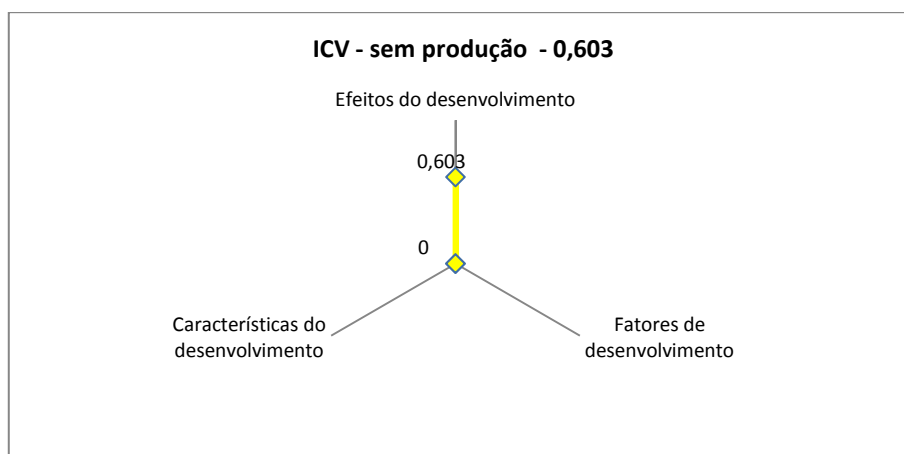


Figura 75 ICV – Domicílios sem Produção

O ICV calculado para o segmento sem produção, considera apenas a dimensão referente aos efeitos do desenvolvimento, uma vez que a população sem produção não representa, no contexto da pesquisa, uma contribuição significativa para o processo de desenvolvimento, assim, os fatores e as características do desenvolvimento não foram investigados na presente pesquisa.

A dimensão “efeitos de desenvolvimento e seus indicadores” está explícita na Figura 74.

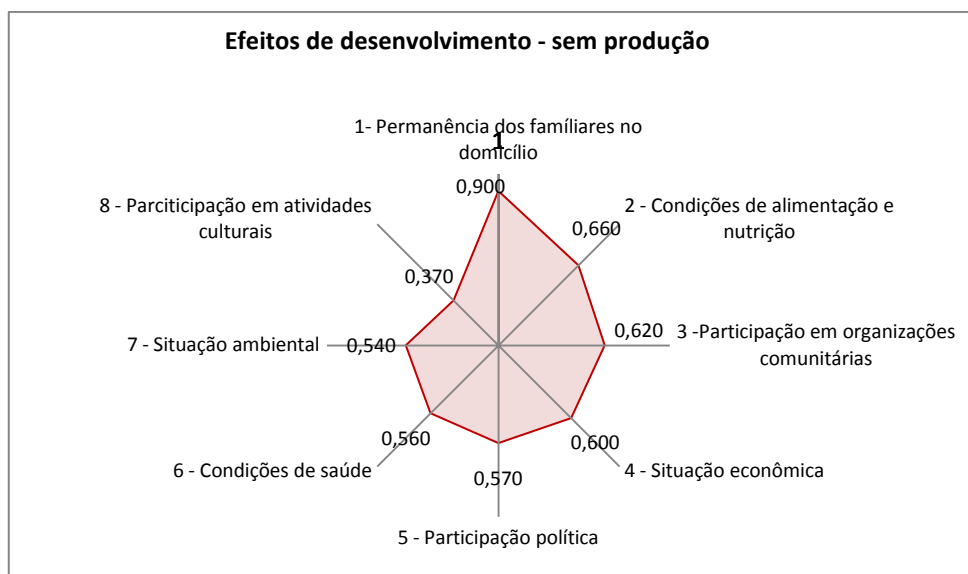


Figura 76 Efeitos do Desenvolvimento – Domicílios sem Produção

Os resultados mostram que o IVC em relação aos domicílios sem produção apresenta como principais efeitos do desenvolvimento adotado no Território, os seguintes aspectos: permanência das famílias nos domicílios, condições de alimentação e nutrição e a participação em organizações comunitárias, sendo a permanência das famílias o indicador que apresentou o melhor resultado em relação a todos os demais, mostrando que as famílias percebem que as dinâmicas ocorridas no Território possibilitam melhores condições que resulta na permanência dessas famílias.

Diante do ICV apresentado para o Território, torna-se necessário estabelecer comparações entre a agricultura familiar, característica que identifica o Território da Borborema, em relação ao ICV analisado para os segmentos sem produção e com produção.

6.4. *Comparando as Condições de Vida: Agricultura Familiar e outros tipos de domicílios*

A partir dos resultados apresentados, fica evidente que o ICV não apresenta significativas diferenças em termos fatores, características e efeitos do desenvolvimento, conforme a Figura 75, que mostra os resultados do ICV do segmento “agricultura familiar” em comparação com o segmento “com produção” e a Figura 76 que mostra os resultados do ICV do segmento “agricultura familiar” em comparação com o segmento “sem produção”, para a dimensão efeitos do desenvolvimento.

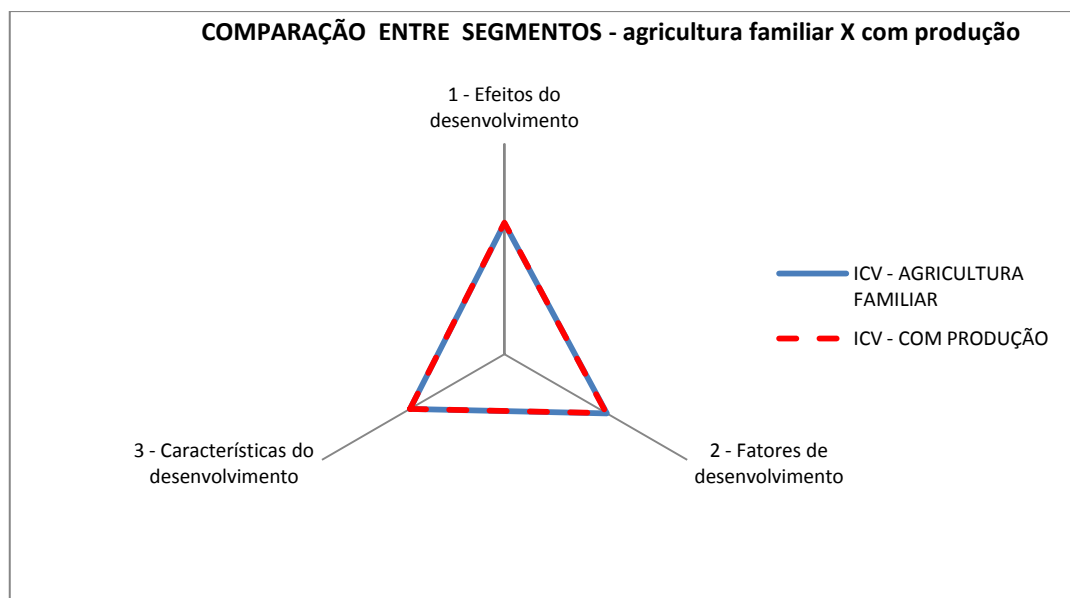


Figura 77 Dimensões do ICV – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção

Na comparação entre o ICV da agricultura familiar com o ICV com produção, o comportamento dos resultados entre os dois segmentos mostram que não há diferenças, uma vez que os índices encontram-se muito próximos e as figuras se sobrepõem, evidenciando um mesmo comportamento.

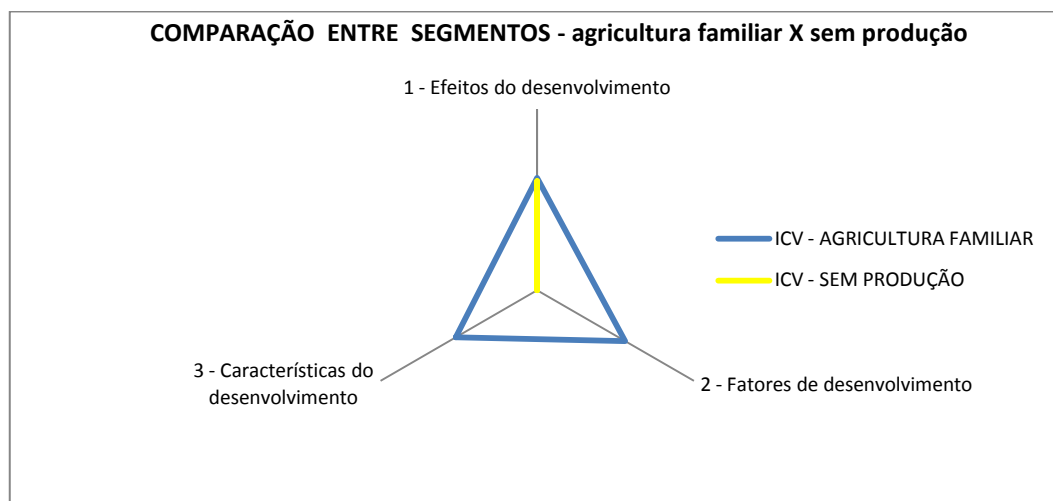


Figura 78 Dimensões do ICV – Agricultura Familiar x Domicílios sem Produção.

Na comparação entre o ICV da agricultura familiar com o ICV sem produção, a comparação só pode ser realizada em relação a dimensão efeitos do desenvolvimento, uma vez que o ICV sem produção não contempla as dimensões referentes aos fatores e características do desenvolvimento. Assim, verifica-se que a dimensão efeitos do desenvolvimento é avaliada

como (médio alto) para os dois segmentos, apresentando resultados muito próximos, mostrando que os efeitos do desenvolvimento afetam tanto a população que tem uma produção classificada como de agricultura familiar, quanto a população rural que não tem nenhum tipo de produção, mas reside no Território, tendo outras atividades.

De acordo com os resultados apresentados, conclui-se que não há diferenças significativas em relação às análises dos segmentos do ICV – agricultura familiar X com produção e sem produção, uma vez que os índices encontram-se em pontos muito próximos e com uma melhor avaliação para a dimensão efeitos do desenvolvimento.

Assim, para entender e comparar as condições de vida de agricultores familiares com outros tipos de domicílios, produtivos e não produtivos, bem como, indicar os pontos em comum e aspectos divergentes entre os segmentos, torna-se necessário analisar o comportamento dos indicadores das três dimensões, visando estabelecer as diferenças entre o segmento da agricultura familiar e demais tipos de produção.

Quanto a comparação do ICV da agricultura familiar e o ICV com produção em relação aos fatores de desenvolvimento, temos os seguintes resultados explicitados na Figura 77.

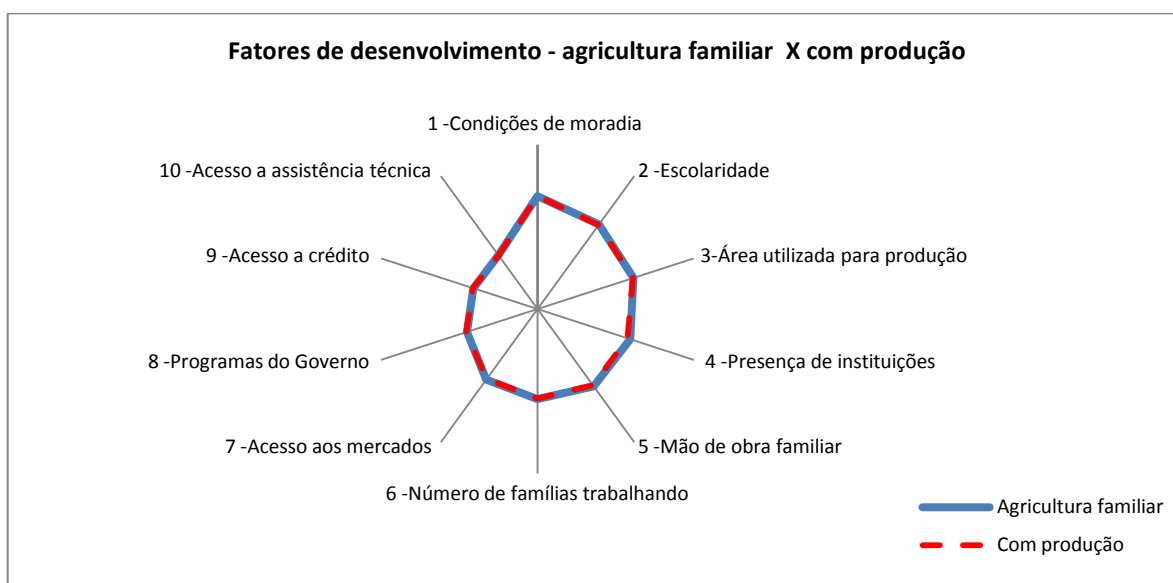


Figura 79 Fatores do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.

Quanto aos fatores de desenvolvimento foi possível ressaltar que não há diferenças em relação aos fatores que influenciam o processo de desenvolvimento do Território, no tocante aos domicílios considerados de agricultura familiar ou demais, uma vez que todos os fatores para os dois segmentos apresentam uma mesma classificação em grau de importância para a população,

em destaque as condições de moradia, escolaridade e a área utilizada para produção, sendo os indicadores melhor avaliados.

Em relação a comparação do ICV da agricultura familiar e o ICV com produção, em termos de características de desenvolvimento, temos os seguintes resultados na Figura 78.

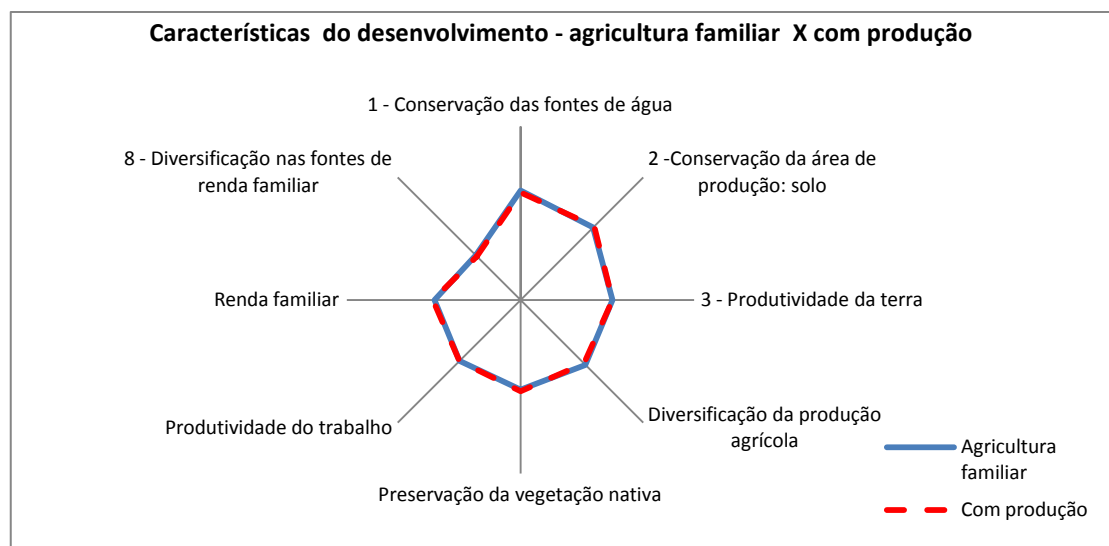


Figura 80 Características do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.

Quanto as características do desenvolvimento, foi possível ressaltar que também não há significativas diferenças em relação as características que influenciam o processo de desenvolvimento do Território, relacionados aos domicílios caracterizado como agricultura familiar ou com produção, uma vez que todos os resultados encontram-se muito próximos, em destaque os indicadores conservação das fontes de água, conservação da área de produção e produtividade da terra, sendo os três indicadores melhores avaliados nos dois segmentos. Quanto aos demais indicadores, sendo: diversidade da produção agrícola, preservação da vegetação nativa, produtividade do trabalho e renda familiar, apesar de apresentar resultados muitos próximos nos dois segmentos, apresentaram divergência em termos de grau de importância.

Quanto os efeitos do desenvolvimento, a comparação do ICV da agricultura familiar com o ICV com produção, há também poucas diferenças, conforme a Figura 79.

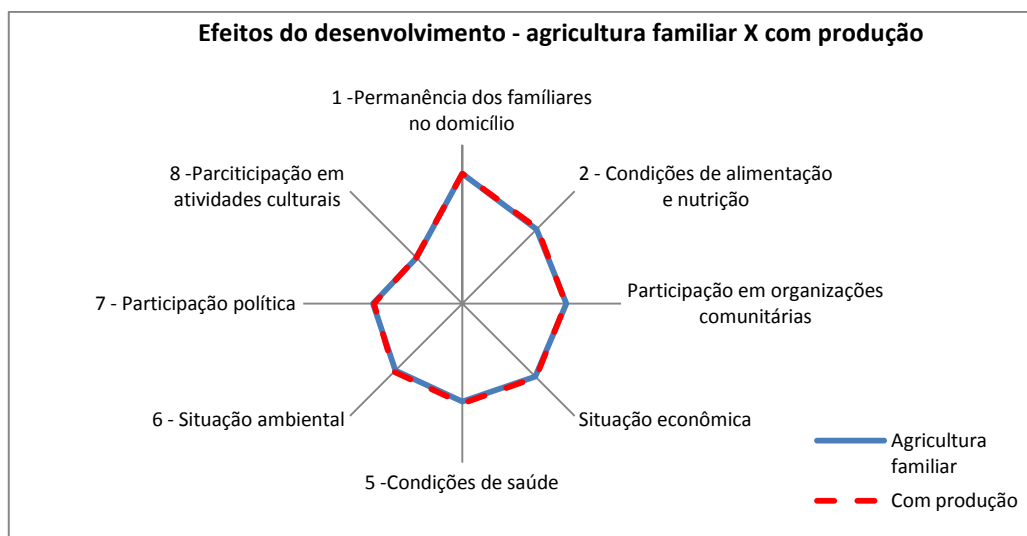


Figura 81 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção

Entre esses segmentos, podemos observar que permanência nos domicílios e condições de alimentação e nutrição são os indicadores melhores avaliados nos dois segmentos, e apenas os indicadores participação em organizações comunitárias e situação econômica, mesmo apresentando índices muito próximos, não apresentam o mesmo grau de importância para os dois segmentos. Os demais indicadores apresentam o mesmo comportamento em termos de grau de importância enquanto elementos de evidenciam os efeitos do desenvolvimento no Território.

Ainda em relação aos efeitos do desenvolvimento, a comparação do ICV da agricultura familiar com o ICV sem produção, conforme a Figura 80.

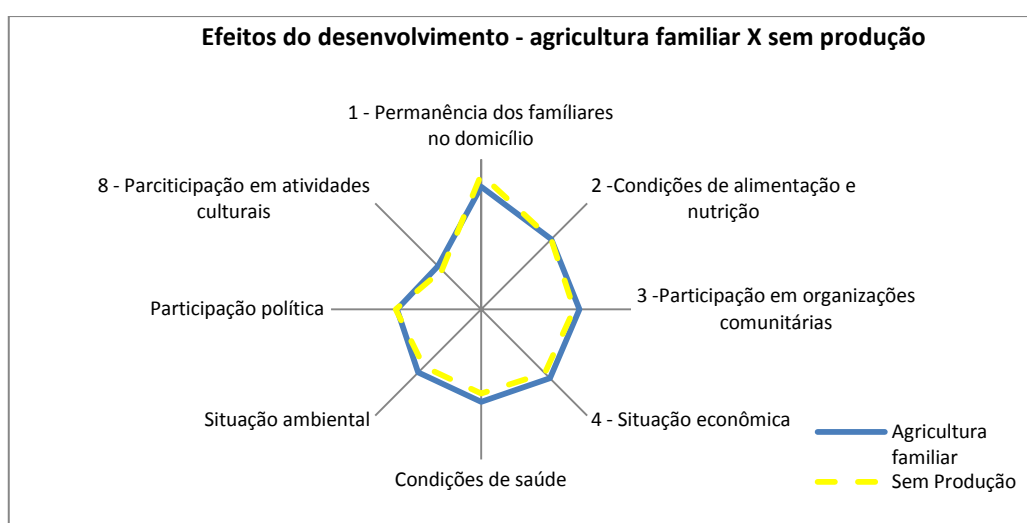


Figura 82 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios sem Produção

Os resultados mostram que há compatibilidade em relação à avaliação dos indicadores permanência dos familiares nos domicílios, condições de alimentação e nutrição, participação em

organizações comunitárias e situação econômica, sendo os melhores avaliados e todos apresentando o mesmo grau de importância nos dois segmentos. Em relação aos indicadores condições de saúde, situação ambiental e participação política, apresentar de em ambos os segmentos apresentarem índices muito próximos, não apresentam o mesmo grau de importância.

Diante do exposto, concluiu-se que os resultados da pesquisa do ICV no Território da Borborema mostra a condição favorável das famílias, tanto aquelas que desenvolvem algum tipo de produção rural, seja agricultura familiar ou outros tipos de atividades, quanto aqueles que têm domicílio no Território, mas não desenvolve nenhum tipo de atividade produtiva no Território.

6.5. *Impressões dos Pesquisadores*

O **Município de Lagoa Seca** foi o primeiro município do Território da Borborema no qual foi aplicado o ICV, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250830705000021. Segundo informações fornecidas pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE), este setor possui 145 domicílios rural, destes 88 são caracterizados como estabelecimentos rurais cuja atividade é caracterizada como de agricultura familiar (AF). Diante destes números, foram aplicados 16 questionários em estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar (AF) e 10 questionários nos estabelecimentos rurais classificados como Demais. Os questionários foram aplicados em uma escala previamente estabelecida pela metodologia de estimação do ICV em Territórios Rurais no Brasil, que no caso do município de Lagoa Seca, esta escala/intervalo foi de 5,6 domicílios, ou seja, os domicílios eram escolhidos a partir de uma contagem de 6 domicílios, onde o 6º era escolhido.

Para iniciar a pesquisa, a primeira abordagem e entrevista foi realizada com toda a equipe, sob a supervisão da Professora colaboradora Maria de Fátima Martins, onde a mesma realizou a primeira entrevista, enquanto o restante da equipe apenas observou, como forma de esclarecer alguma dúvida e entender melhor a forma de abordagem a ser adotado com os moradores dos domicílios. Depois, a equipe se dividiu e cada membro era deixado em um domicílio, considerando o espaçamento necessário entre os domicílios.

A pesquisa no Município de Lagoa Seca ocorreu dentro do planejado e todos os pesquisadores tiveram uma boa receptividade dos moradores, entretanto apenas na primeira abordagem houve uma resistência de um morador que não permitiu que a entrevista fosse realizada em seu domicílio. Este foi um caso isolado, não ocorrendo em nenhum outro município.

Quanto aos aspectos observados pelos pesquisados, o setor pesquisado apresenta condições favoráveis de vida, onde foi possível perceber potencialidades de crescimento das atividades rurais, estando presente uma diversidade de atividades que viabilizam a vida das famílias. Com isso, percebe-se a importância das atividades rurais para o crescimento da região, aspecto que requer investimentos e políticas públicas direcionadas para estimular o desenvolvimento rural local.

O segundo Município que foi pesquisado o ICV foi **São Sebastião de Lagoa de Roça**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251510405000007. Este setor possui 150 domicílios rurais, sendo 137 caracterizados como estabelecimentos de agricultores familiares (AF). Foram aplicados 24 questionários em estabelecimentos caracterizados como sendo de agricultura familiar (AF) e 2 nos estabelecimentos rurais classificados como Demais. Os questionários foram aplicados em uma escala/intervalo de 5,8 domicílios, ou seja, os domicílios eram escolhidos a partir de uma contagem de 6 domicílios, onde o 6º era escolhido. Não houve problemas na aplicação, nem tão pouco na receptividade dos moradores para responder aos questionários, dessa forma, a pesquisa no Município de São Sebastião de Lagoa de Roça ocorreu de forma tranquila e dentro do planejado.

As impressões que os pesquisadores tiveram foi que mesmo com aproximação do município anterior (Lagoa Seca), o município de S.S. de **Lagoa de Roça** apresenta maiores problemas com relação ao abastecimento de água que culmina e dificulta a vida da população local, gerando um desânimo na população em relação às atividades agrícolas. Observa-se ainda que as cisternas e barreiros encontram-se vazios, onde muitos agricultores compram água para abastecer suas cisternas através dos caminhões “pipas” que fazem o transporte de água de outros municípios.

Diante disso, uma observação foi com relação aos laços de pertencimento dos agricultores com sua “terra”, pois as dificuldades diárias da atividade agrícola, devido à seca e ao desgaste de trabalhar na terra e obter pouco retorno, entre outras dificuldades inerentes, vem a cada dia, enfraquecendo a importância da atividade para a vida dos moradores rurais, gerando problemas de esvaziamento das áreas rurais e apresentando um aumento na quebra dos laços de pertencimento.

O terceiro Município pesquisado foi **Esperança**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250830705000021. Este setor possui 54 domicílios rurais, sendo 34 caracterizados como de agricultores familiares (AF), onde foram aplicados 16 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 10 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 2,1, ou seja, na contagem o 2º domicílio era

escolhido. Quanto à recepção da população, as pessoas foram acessíveis e mostraram-se dispostas a responder a pesquisa, porém para aplicação dos 26 questionários foram visitados 31 domicílios rurais, uma vez que no final da pesquisa a quota de 10 domicílios caracterizados como demais atividades já havia sido atendida, faltando apenas entrevistar domicílios classificados como sendo de agricultura familiar.

As impressões dos pesquisados no Município de **Esperança** foi de que é uma localidade com potencial de crescimento e aparentemente tem propensão ao desenvolvimento da agricultura familiar. A agricultura local é mais tradicional, havendo pouca diversidade de cultura e em média uma ou duas colheitas por ano, dependendo do período de estiagem. É importante observar que, apesar de ter ganhando reconhecimento pela produção da batatinha, atualmente é pouco cultivada.

Com relação às questões observadas sobre os laços de pertencimento da terra, em Esperança percebe-se que apesar das dificuldades de escassez da água, os agricultores conservam esses laços enfrentando as dificuldades climáticas com a ajuda dos programas de transferência de renda do governo (bolsa família, seguro safra) e a aposentadoria. Muitos dos agricultores reclamaram por não serem incluídos para participar do seguro safra. Apesar da falta de água, a área apresenta uma vegetação verde evidenciando uma beleza expressiva que desperta a atenção. Outra questão observada e expressada por muitos moradores é a questão da violência nas áreas rurais, aspecto que contribui para o êxodo rural e que já pode ser observada através da quantidade de domicílios fechados.

O quarto Município que foi pesquisado o ICV foi **Queimadas**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251250705000044. Este setor possui 308 domicílios rurais, sendo 133 de agricultura familiar, assim foram aplicados 11 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 15 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 11,8, ou seja, na contagem o 12º domicílio era o escolhido, como forma de maior abrangência em todo o setor. Apesar da larga escala o tempo médio de duração da pesquisa manteve-se em relação aos demais municípios, pois os domicílios encontravam-se próximos.

O município de Queimadas apresenta uma paisagem verde (talvez devido as chuvas já ocorridas), sendo percebido pela equipe um entusiasmo em relação a agricultura (fortes laços de pertencimento) apesar da escassez de água (evento comum na região), percebeu-se que os agricultores dessa localidade convivem melhor com essa problemática não afetando a percepção que os mesmos tem sobre a qualidade de vida. Quanto a moradia, um aspecto que chamou atenção dos pesquisadores foi a qualidade das residências em termo de estrutura e tamanho,

mantendo as características das áreas urbanas, fato que expressa boas condições de vida dos moradores em termos materiais e de conforto. Outro fato que destaca-se está relacionado à produção, onde percebeu-se maior diversidade, muitos agricultores criam animais como, por exemplo, o gado leiteiro, configurando assim, a diversificação das atividades. Talvez esse fato justifique uma melhor convivência com a escassez de água na região.

Foi percebido também a ausência dos chefes de família, o que faz levantar a hipótese da saída para trabalhar fora, sendo importante destacar que Queimadas está situada no centro de vários municípios (Boqueirão, Fagundes e etc.), além de ser rota para o Estado de Pernambuco e de ser bastante próximo de Campina Grande, impulsionando o Município para diversas atividades como forma de geração de emprego e renda.

O quinto Município pesquisado foi **Campina Grande (Distrito de Galante)**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250400920000005. Este setor possui 154 domicílios rurais, sendo 111 de agricultura familiar, assim foram aplicados 19 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 7 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 5,9, ou seja, na contagem o 6º domicílio era o escolhido. A equipe teve alguns problemas no início para localização exata do setor da amostra. Este problema aconteceu em função da qualidade das informações da descrição disponibilizada, problema que foi superado a partir de melhor observação do setor pela equipe em discussão junto ao “colaborador local”.

No setor da amostra, ou seja, Distrito de Galante foi observado uma significativa presença de agricultores que além de utilizar as terras para plantação de diversas culturas, criam uma diversidade de animais, configurando a diversidade da atividade, fator este que minimiza a dependência da chuva para sobreviver. Em muitas residências há água encanada e cisternas que abastecem as mesmas. Verificou-se condições extremas em termos de condições de moradia, ou seja, residência que apresentam estrutura que garante qualidade de vida em termos de moradia, e outras em condições extremas de sobrevivência, muitas encontradas ainda são de “taipa”, constatando-se um extremo nas condições de vida dos agricultores dessa localidade. A agricultura é percebida pelos moradores de forma positiva, sendo encontrados muitos agricultores aposentados que continuam plantando para o consumo da família.

O sexto Município pesquisado foi **Puxinanã**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251240805000016. Este setor possui 89 domicílios rurais, sendo 34 de agricultura familiar, assim foram aplicados 10 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 16 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 3,4, ou seja, na contagem o 3º domicílio era o escolhido. No que tange a

relação entrevistado e entrevistador foi bastante positiva, a receptividade e acolhimento dos moradores foi excelente.

As condições de vida relacionadas à moradia e a situação econômica dos moradores da zona rural são aparentemente boas. Sobre a questão da água, apesar da proximidade da zona urbana, alguns entrevistados reclamaram da dificuldade de abastecer suas residências, devido da distância das cisternas abastecidas pelo exército, onde muitos utilizam animais (jumentos) para transportar água ou carregam as latas transportadas na própria cabeça por longas distâncias. Foi observado também que devido à aproximação do município de Puxinanã com Campina Grande, muitos proprietários de sítios residem e trabalham em Campina Grande, deixando moradores cuidando de suas propriedades.

O sétimo Município que foi pesquisado o ICV foi **Areia**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250110420000006. Este setor possui 92 domicílios rurais, sendo 84 de agricultura familiar, assim foram aplicados 24 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 2 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 3,5, ou seja, na contagem o 3º domicílio era o escolhido.

Na zona rural selecionada pelo MDA incluiu parte da área do assentamento Celso Furtado, no qual a maioria dos moradores entrevistados produz para a subsistência, no entanto quando perguntados de onde vinha a renda principal, eles responderam que da agricultura, apesar de vender os produtos apenas quando tem excedente (o que ocorre raramente), sendo a bolsa família a única fonte de renda em dinheiro destas famílias. Este fato também foi observado nas entrevistas realizadas em outras áreas fora do assentamento no município.

Um aspecto percebido e comentado por moradores é que o solo da localidade é compactado e com pedras, dificultando, assim, uma melhor produção agrícola. Em relação ao acesso a água em muitas residências, o mesmo dar-se através de cisternas comunitárias e ou particulares abastecidas pelo exército.

O oitavo Município que foi pesquisado o ICV foi **Matinhas** e o setor censitário da amostra da pesquisa foi o de número: 250933905000004. O setor possui 138 domicílios rurais, sendo 123 de agricultura familiar, assim foram aplicados 23 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 3 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 5,3, ou seja, na contagem o 5º domicílio era o escolhido.

O município de Matinhas é conhecido na região pela produção de laranjas (pêra, Tangerina), estando incluído no calendário das festividades da cidade “O Festival da Laranja” (época da colheita da laranja), festa popular na qual participa a grande parte da população residente na zona urbana e rural além dos moradores dos municípios circunvizinhos. Além da

produção de laranja, há uma diversidade de atividades produtivas, produzindo muitas outras frutas. Em relação as moradia, foi percebido boas condições de moradia dos agricultores com casas amplas e bem estruturadas, além de pessoas otimistas com a vida e a atividade que desenvolve.

O nono Município que o ICV foi pesquisado foi **Arara**, no setor censitário 250090805000013. Este setor possui 123 domicílios rurais, onde 117 são considerados agricultores familiares (AF). Foram aplicados 25 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 1 em domicílio denominado de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 4,7, ou seja, na contagem o 5º domicílio era o escolhido.

Sobre as condições socioeconômicas dos entrevistados foi observado que são precárias, levando em consideração as respostas dos mesmos. A utilização predominante do fogão a lenha e banheiros fora de casa na região são algumas das características da localidade.

O número de aposentados sendo “chefes de família” e morando sozinhos é bastante significativa devido aos filhos terem ido para a cidade. Outro aspecto observado no setor pesquisado foi a quantidade de domicílios fechados, sendo relatado que devido ao grande número de assaltos na região, a alternativa que os moradores tiveram foi morar na cidade, muitos deles voltando ao sítio apenas durante o dia para trabalhar.

Serraria foi o último município do Território da Borborema no qual foi aplicado o ICV, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251590605000008. Este setor possui 53 domicílios rurais, destes 49 são caracterizados como estabelecimentos rurais cuja atividade é caracterizada como de agricultura familiar(AF). Diante destes números, foram aplicados 24 questionários em estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar(AF) e 2 nos estabelecimentos rurais classificados como Demais. Os questionários foram aplicados considerando uma escala/intervalo de 2,0 domicílios. A distância da sede da célula para o município de Serraria foi a maior dentre todos os demais municípios.

O setor pesquisado em Serraria foi de difícil acesso, encontrando domicílios onde era impossível o acesso através de automóvel, os pesquisadores tiveram que caminhar para realizar a pesquisa, o que evidencia as dificuldades dos moradores para deslocamento até a cidade e centros vizinhos. Quanto às atividades produtivas, além da agricultura, foi percebido a presença expressiva da pecuária. Outro aspecto na região que chamou a atenção dos pesquisadores foi o abandono dos domicílios rurais, sendo evidenciado pelos moradores que o principal motivo é a falta de segurança e a ocorrência frequente de assaltos, fazendo com que os moradores abandonem suas casas e se instalem na cidade.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os municípios pesquisados apresentam características próprias e em muitos problemas semelhantes, como é o caso da falta de água, a presença expressiva de pessoas aposentadas e famílias que são beneficiadas com os programas de transferência de renda que utilizam essas fontes de renda como fixa e permanente, mas que vêem a agricultura como a principal fonte de renda e subsistência da família, reforçando a constatação de que a agricultura familiar constitui o principal elemento aglutinador para o desenvolvimento rural do Território.

7. ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO

7.1. *O Poder da Identidade*

Foi Caio Prado Júnior – que considerava o período colonial brasileiro como a matriz do “sentido” da evolução nacional como um todo – quem primeiro formulou sociologicamente a dualidade básica do mundo rural brasileiro, composto de dois “setores” fundamentais. De um lado, “a *grande lavoura exportadora* que representa o nervo da agricultura colonial” e, de outro, a “*pobre agricultura de subsistência*, produtora de gêneros destinados à manutenção da população do país” (PRADO JR., 1989 [1942]: 143 e 160).

O contraste entre esses dois “setores” da agricultura nacional, notadamente a profunda desigualdade econômica e social derivada dele, viria a definir uma nova identidade política forjada nas mobilizações dos trabalhadores do campo a partir de 1945, com a queda do Estado Novo e o restabelecimento da ordem democrática, quando “o campesinato passa a figurar como sujeito político importante e suas demandas passam a ser articuladas a um debate sobre os destinos da nação” (FERNANDES, MEDEIROS E PAULILO, 2009: 23). As Ligas Camponesas (JULIÃO, 2009 [1962]) viriam a sintetizar este processo no início dos anos 1960 e seriam dizimadas pela ditadura militar.

Por outro lado, em decorrência de seus grandes paradoxos – a concentração fundiária e o quadro de miserabilidade dos chamados “agricultores de subsistência” – essa dualidade irá se refletir no arcabouço jurídico nacional, de uma forma ou de outra, desde a Lei de Terras de 1850 até o Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 31 de novembro de 1964, que contemplaria explicitamente as duas concepções dominantes no debate sobre a questão agrária no Brasil: (a) o desenvolvimento agrícola através da modernização dos latifúndios e (b) a reforma agrária como via para redistribuição fundiária, justiça social e desenvolvimento econômico (LEITE et al, 2004: 37-38).

Letras mortas, pois, embora as políticas agrícolas no Brasil tenham sido pautadas por esse dualismo, até o final dos anos 1990, o governo adotaria uma estratégia de desenvolvimento rural voltada quase exclusivamente para o fomento da agropecuária empresarial, tendo como meta principal a maximização da produtividade nesse setor. Mesmo tendo apresentado resultados importantes, como o significativo aumento da produção nacional e sua influência decisiva nos superávits da balança comercial brasileira, essa estratégia, todavia, resultara praticamente inócua no que tangia à solução dos problemas sociais históricos do meio rural brasileiro, particularmente a concentração fundiária, a falta de emprego para os trabalhadores rurais, a baixíssima renda das famílias de pequenos proprietários agrícolas e o parco acesso dos chamados

“povos do campo” às políticas públicas em geral, isto é, o quadro de miséria e exclusão social característico do campesinato brasileiro. Por isso, essa estratégia foi batizada de “modernização conservadora” (GUIMARÃES, 1977: 3).

Os dilemas sociais, econômicos e ecológicos da modernização conservadora há muito tempo têm sido denunciados no debate sobre o desenvolvimento rural brasileiro, discussão que se intensificou com a reemergência dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil no Brasil a partir de 1978, quando multiplicam-se na cena nacional as chamadas “lutas sociais do campo” (BRUMER, 2009: 34), um dos fatores fundamentais – juntamente com o surgimento do “novo sindicalismo urbano” e a própria mobilização da sociedade civil – para a precipitação do fim do Regime Militar e da reorganização do Estado Nacional a partir da restauração democrática.

Uma das inovações institucionais decorrentes deste processo viria a se configurar a partir do fortalecimento da chamada “vertente da reforma agrária” do desenvolvimento rural brasileiro, aquela que se contrasta com a “vertente do agronegócio”, ambas presentes, como vimos, no *corpus* do Estatuto da Terra. De fato, 45 dias após sua posse como presidente da República, José Sarney cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD)¹¹, entretanto extinto, por ele mesmo, em 15 de janeiro de 1989¹², sem apresentar muitos avanços na chamada “questão agrária” brasileira.

Esse *dualismo institucional* seria restabelecido por Fernando Henrique Cardoso em 29 de abril de 1996, doze dias após o massacre de Eldorado do Carajás, quando o presidente da República nomeia por decreto o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Em 1999, a medida provisória nº 1.911-12 cria o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário e em 14 de janeiro de 2000, o decreto nº 3.338 cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de então, o governo brasileiro opta definitivamente por uma política dual para a agricultura brasileira, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário se encarregando da promoção da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar e o Ministério da Agricultura com a atribuição de fomentar o chamado “agronegócio”.

Desde então, o termo “agricultura familiar”, formulado nos meios acadêmicos no ocaso da discussão praticamente hegemônica nos anos 1970 sobre a “proletarização no campo”, seria difundido no Brasil, sobretudo a partir da implantação, em 1997, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (WANDERLEY, 2003: 43), política pública

¹¹ Decreto nº 91.214 de 30 de abril de 1985.

¹² Medida Provisória nº 29 de 15 de fevereiro de 1989.

que foi associada a mecanismos de “controle social”, isto é, de participação direta da sociedade civil no encaminhamento de sua aplicação.

Em decorrência disso, a categoria acadêmica “agricultura familiar”, absorvida pelo aparelho estatal na formulação de políticas públicas, passa a ter um sentido de mobilização social, uma vez que para acessarem os recursos disponíveis no PRONAF, particularmente na linha infraestrutura e serviços, os ditos agricultores familiares deveriam se organizar em associações e discutir seu encaminhamento num fórum participativo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (ABRAMOVAY, 2001: 121). Nascia, assim, uma nova identidade para os camponeses brasileiros, formulada pela *intelligentsia* e atribuída pelo Estado.

Embora o PRONAF tenha representado um avanço no quadro do desenvolvimento rural brasileiro, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso ele apresentava muitos limites em função de seu caráter setorial, pequena dotação orçamentária, recursos mal distribuídos e a própria ineficiência dos Conselhos em exercerem o controle social (ABRAMOVAY, 2001).

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, os movimentos sociais e os setores envolvidos com eles, como as ONGs e sindicatos, passam a ter mais influência na definição dos rumos das políticas públicas para a agricultura familiar, o que leva o governo a reconhecer e repercutir, na trilha do combate à pobreza, a importância deste setor para o desenvolvimento do país. Neste sentido, redefine a estratégia de implementação destas políticas públicas ao adotar um “enfoque territorial” de desenvolvimento rural (ADIB, 2005), procurando superar a setorialidade e a “prefeiturização” (JARA, 1998: 235) dos conselhos, ampliar o seu escopo e aprofundar o caráter participativo dos agricultores familiares na gestão destas políticas ao instituir colegiados ou fóruns territoriais envolvendo conjuntos de municípios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (OLIVEIRA, 2008), compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e de representantes dos governos federal, estadual e municipal.

Através da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, esta estratégia foi colocada em prática no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e, no segundo Governo Lula, no Programa Territórios da Cidadania. O cerne desta nova estratégia é o chamado “ciclo de gestão social” (BRASIL, 2009; OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012), que pressupõe uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável.

Este trabalho visa analisar a efetividade desta dialética, tomando como base os dados da pesquisa nacional financiada pelo Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009, a saber: (a) o estudo estatístico dos questionários aplicados em 36 dos 37 territórios

rurais abrangidos pela pesquisa nacional (MADURO-ABREU, 2012); (b) microdados disponíveis no Sistema de Gestão Estratégica (SGE/SDT/MDA)¹³; (c) 16 relatórios produzidos pelas Células de Acompanhamento e Informação publicados no SGE; e (d) 15 trabalhos apresentados sobre o tema no GT “As políticas públicas territoriais e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil contemporâneo” do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais realizado em junho de 2012¹⁴.

Identidade, participação e desenvolvimento territorial: aspectos teóricos

Nas últimas décadas, o debate em torno da identidade territorial tem sido recorrente no campo acadêmico brasileiro e internacional, bem como nas esferas governamentais e não governamentais, em função de sua importância crucial nos processos de ação coletiva, especialmente aqueles mobilizados no âmbito de arenas participativas (conselhos, fóruns, colegiados etc.) para a construção do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, segundo CANIELLO (2009), a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de estruturas subjetivas que são, simultaneamente, um produto da estrutura social e um atributo da agência do indivíduo. Neste sentido, três são os componentes subjetivos da ação: parâmetros racionais que equilibram, pelo cálculo, desejos, crenças em oportunidades e avaliação de resultados (ELSTER, 1994: 29-59); códigos de conduta, fundamentados no que se conceitua como “padrão ético”, ou seja, “a gramática do comportamento e o desiderato moral” de uma determinada sociedade (CANIELLO, 1993: 9); e princípios de pertença, que consolidam sentimentos de inclusão na comunidade, proporcionando ao indivíduo uma identidade social e um credo gregário, ao torná-lo parte da totalidade que o define como pessoa.

Para além do cálculo racional – o fator primário da ação humana “em geral” – os códigos de conduta e os princípios de pertença informam a especificidade do comportamento das pessoas em seu contexto cultural, pois são constituídos por valores. Assim, os fatores culturais informam um estilo peculiar imperativo para a ação dos sujeitos em cada sociedade, o *ethos*, que é a raiz da identidade entre os indivíduos e a fonte da solidariedade social que a sustenta.

Esses dois fatores da ação humana compartilham de um mesmo substrato, a experiência social temporalmente acumulada, pois eles se afiguram a partir de conjunturas históricas. Os códigos de conduta se fundamentam no que Weber chama de “imperativos éticos” (WEBER, 1993 [1904]: 112), as normas para a ação definidas a partir da “relevância” que historicamente a

¹³ Nossos agradecimentos a Kayton Fernandes, consultor de Tecnologia da Informação da SDT/MDA, pelo trabalho de tabulação e organização dos microdados.

¹⁴ Ver Referências Bibliográficas

sociedade imputa a determinados valores, virtualmente universais (SEGADY, 1987: 71). Os princípios de pertença, por seu turno, são oriundos da própria tomada de consciência de sua tradição constitutiva, o passado histórico concebido como processo formador da coletividade. Dado o caráter “ambivalente” da sociedade (ABRAMS, 1982: 2), a duração histórica dos códigos de conduta e dos princípios de pertença consolida a posição deles numa estrutura estável que tende a se reproduzir através do tempo como uma marca: é a identidade, evidenciada pelo *jeito de ser* de um povo que informa a tradição civilizacional dos seus portadores e que, portanto, condiciona a ação dos indivíduos.

Max Weber foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e por que a identidade territorial funciona como critério de solidariedade social, o que fez em dois artigos seminais, que consideramos como a formulação clássica sobre o tema (WEBER, 1978 [1921]: 385-98 e 901-40; WEBER, 1982 [1921]: 187-210). Nesses artigos, Weber estava preocupado em identificar a “natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais” (WEBER, 1978 [1921]: 901), ou seja, da “comunidade política”, entendendo-a como uma “comunidade de sentimentos” (WEBER, 1978 [1921]: 207).

Segundo Weber, a comunidade política é mais do que um mero agrupamento para atingir fins econômicos, pois, em sua essência, constitui-se como uma associação implantada num território delimitado, cujas inter-relações entre os indivíduos é ordenada por um “sistema de valores” construído sobre aqueles sentimentos ou princípios de pertença que estabelecem a ligação “espiritual” do indivíduo com a sua coletividade, os quais estão fundamente arraigados na sua alma porque advêm de duas heranças básicas que constituem a “pessoa”: a ascendência familiar ou étnica e a tradição cultural constituída historicamente (WEBER, 1978 [1921]: 394).

Neste sentido, na chamada comunidade política, que pode ser a “nação” ou qualquer outra coletividade assentada sobre um “território de identidade”, a solidariedade social é elaborada através dos seguintes sentimentos ou princípios de pertença: (1) “crença na ascendência comum” (WEBER, 1978 [1921]: 387); (2) “apego ao território”; (3) “confiança na tradição”; e (4) “participação” em um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade, etc. que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”.

Assim, a identidade se configura como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga. O exercício prático desta identidade em contextos deliberativos poderá fragmentá-la

em função dos conflitos de interesses de grupos específicos, pois a identidade é, sobretudo, relacional e situacional, mas reforçará a coesão social (e a própria identidade coletiva) na medida em que os projetos construídos coletivamente repercutam positivamente na vida dos sujeitos, isto é, no que Weber chama de “destino político comum”. Portanto, teoricamente, a dialética entre identidade e participação no quadro da implementação de políticas públicas territoriais poderá redundar num ciclo virtuoso de desenvolvimento humano, conquanto a diversidade interna e o conflito em torno de interesses particularizados não abalem sua dimensão coletiva internalizada nos indivíduos. Isto é o que desejamos verificar neste trabalho.

O Papel da Identidade e da Participação Social no Programa Territórios da Cidadania

Para a SDT/MDA, responsável pelo Programa Territórios da Cidadania, a identidade é constituída pelas características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (BRASIL, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976). Assim, a identidade se manifesta a partir da expressão do grupo e de sua ação social e coletiva frente a outros grupos e se forma, fundamentalmente, a partir das influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em relação aos seus valores e tendências sociais e culturais (BRASIL, 2011).

Em função do dualismo estrutural histórico na agricultura brasileira, podemos dizer que atualmente o contraste entre “agricultura familiar” e “agronegócio” fornece o quadro identitário mais geral no meio rural brasileiro, o qual, entretanto, possui uma diversidade situacional e relacional imensa em todo o território nacional.

Embora seja multifacetária e tenha se constituído como “identidade atribuída” e não propriamente como “identidade construída” – e talvez por isso mesmo não seja uma categoria tão mobilizadora para a cooperação – a SDT optou como estratégia de implementação da política territorial o “empoderamento” dos chamados agricultores familiares, adotando o protagonismo de sua participação em arenas deliberativas como estratégia fundamental para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Com efeito, de acordo com os formuladores da política, o enfoque territorial pressupõe a participação ativa dos atores sociais, a flexibilidade frente a novas iniciativas destes atores, o protagonismo e a autonomia da população e suas organizações (ADIB, 2005:7).

No momento em que se opta por descentralizar as ações do Estado, tendo como foco a participação ativa das populações no processo de gestão do desenvolvimento, aumenta-se a

expectativa de um modelo exequível e institucionalizado. A SDT/MDA como indutora desse processo, assume a função de apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa nos territórios rurais e a implementação e integração de políticas públicas.

Para a SDT/MDA, a “gestão social” (OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012) está relacionada ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseado em forte participação, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (BRASIL, 2009:12).

Este novo modelo de gestão implica na ruptura das concepções e práticas de gestões centralizadoras e pouco participativas que ainda são a marca da administração pública. O processo de gestão almejado pela SDT/MDA fundamenta-se na visão processual, cíclica e dinâmica perpassando pelas fases do planejamento, organização, monitoramento e avaliação.

Os processos participativos apresentam-se como uma das mais importantes características da gestão de um território, pois agregam um número significativo de atores sociais. Neste sentido, a gestão está relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para a sua participação. Os colegiados territoriais se constituem como o eixo central da gestão territorial e são instâncias institucionais em que a participação é efetuada e onde se realiza o “ciclo de gestão social”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados (OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012).

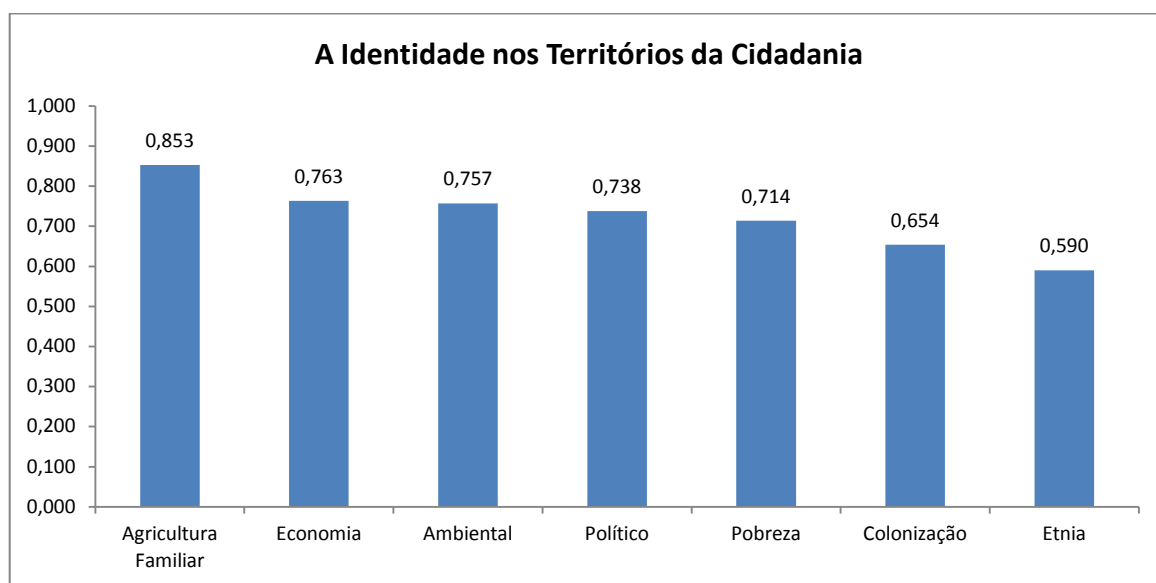
A gestão do colegiado permite que o território seja conduzido pelas decisões e ações que favoreçam o processo de desenvolvimento territorial sustentável a partir da ação conjunta e concertada dos atores e instituições que visam dar os rumos mais adequados ao território, considerando suas potencialidades e vulnerabilidades, visando manter as características de identidade territorial para fortalecer suas bases econômicas, sociais, culturais, institucionais e demográficas.

Esse processo se baseia no cultivo de uma nova “cultura cívica” (PUTNAM, 1996) nas áreas rurais brasileiras, com o fomento de seu “capital social”, fundamentada na tomada de decisões democráticas sobre a inclusão de atores territoriais na gestão participativa de projetos de desenvolvimento rural sustentável. Sua definição acontece a partir de mecanismos de gestão (planejamento, organização dos atores e o controle social) que dão coerência às políticas públicas, na medida em que procuram melhorar seu desempenho e sua eficácia (PERICO, 2009).

Resta saber em que medida a identidade é um fator dinamizador deste processo.

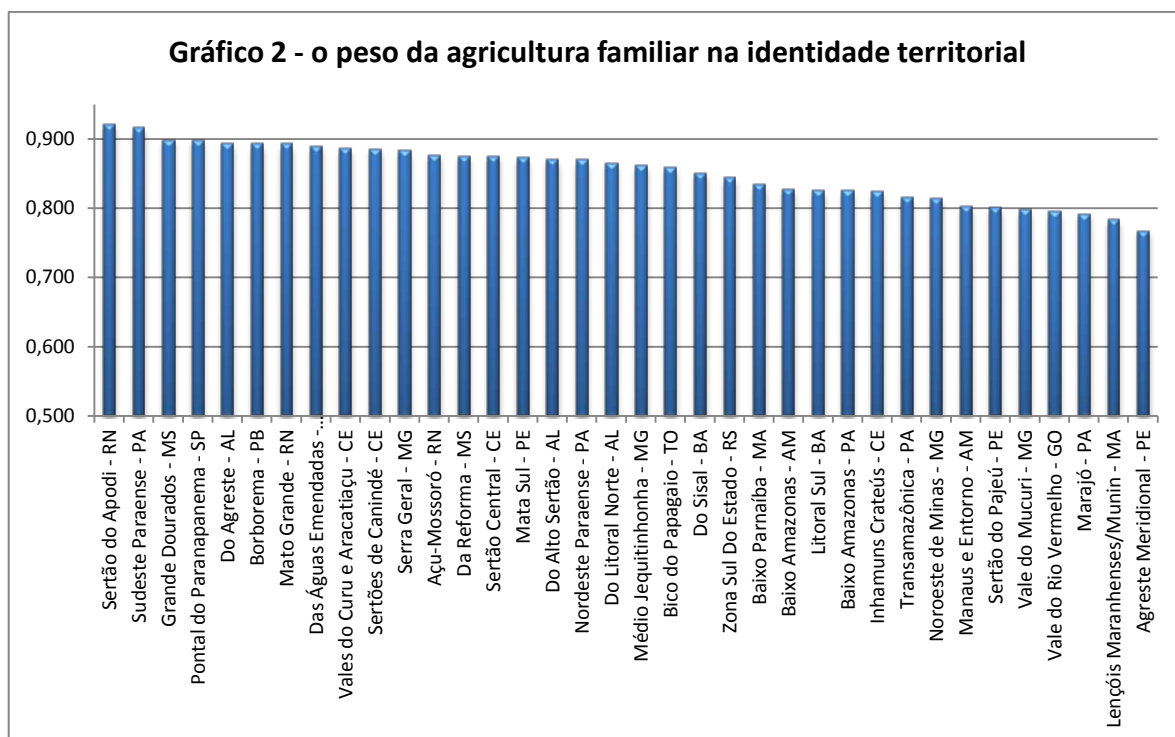
Identidade e Participação nos Territórios da Cidadania

Como era de se esperar, pela tabulação realizada em 36 dos 37 Territórios da Cidadania que compuseram a pesquisa nacional, é possível notar que, considerando os indicadores de identidade, que variam entre 0 e 1, a agricultura familiar se destacou em relação aos outros aspectos (Gráfico 1). No entanto, a economia, o meio ambiente e a política também têm forte influência na identidade dos territórios, ao passo que a etnia, a pobreza e o processo de colonização demonstraram menor impacto na formação da identidade territorial.



Fonte: Maduro-Abreu, 2012

Por outro lado, verificou-se também que há variações do “peso” da agricultura familiar na identidade dos territórios analisados, conforme se pode observar no Gráfico 2:



Fonte: Maduro-Abreu, 2012

Assim, como dissemos, é possível estabelecer um *continuum identitário* em que o “peso” da agricultura familiar na composição da identidade varia de um mínimo de 0,77 (Agreste Meridional – PE) a um máximo de 0,92 (Sertão do Apodi – RN), havendo cinco territórios na faixa de 0,77 a 0,79 (14%), onze na faixa de 0,80 a 0,85 (30%), dezoito na faixa de 0,86 a 0,90 (50%) e dois acima de 0,90 (6%).

Para os indicadores de **capacidades institucionais**, ficou demonstrado que o aumento da influência da agricultura familiar na identidade territorial está correlacionada positivamente com o aumento das capacidades institucionais gerais dos territórios, que representam melhores condições de gestão dos conselhos, da capacidade das organizações, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal, mecanismos de solução de conflitos, infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias e participação. Além disso, a influência da agricultura familiar, do meio ambiente, da política e da economia local na identidade, está correlacionada com o aumento dos valores referentes à melhoria da gestão dos colegiados territoriais (MADURO-ABREU, 2012).

A **influência política** (movimentos sociais e/ou políticos) na identidade também se correlaciona com a maior capacidade de gestão dos colegiados e disponibilidade de instrumentos de gestão das prefeituras municipais, ou seja, existência de instrumentos de gestão municipal (cadastro de imóveis, expedição de normas, mapas de áreas degradadas e existência e funções

desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do território) e, também, com maior proatividade dos agricultores e comunidade, em geral, no desenvolvimento de projetos locais com e sem apoio do governo (iniciativas comunitárias) (MADURO-ABREU, 2012).

Em linhas gerais, verificou-se que a **identidade política** correlaciona-se positivamente com indicadores de capacidades institucionais, a **identidade econômica** correlaciona-se positivamente com os fatores que favorecem o desenvolvimento e o Índice de Condições de Vida (ICV) e que a **identidade relativa à agricultura familiar** (“campesinidade”) tem correlação positiva com a capacidade de gestão dos colegiados e participação dos beneficiários no planejamento dos projetos (MADURO-ABREU, 2012).

Portanto, fica confirmada a hipótese de que quanto maior o “peso” da agricultura familiar na determinação da identidade dos participantes dos colegiados territoriais, tanto maior será o nível de participação social e melhor o desempenho do chamado “ciclo de gestão social”.

Todavia, a análise qualitativa dos 16 relatórios produzidos pelas Células de Acompanhamento e Informação publicados no SGE, bem como dos 14 dos estudos de caso dos trabalhos apresentados no 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais realizado recentemente¹⁵, totalizando 20 Territórios da Cidadania selecionados (ver Tabela 1), demonstrou fragilidades e limites no que tange à participação dos agentes sociais no ciclo de gestão social, o que aponta para uma série de dilemas que colocam em dúvida a existência de uma “dialética virtuosa” entre identidade, participação e desenvolvimento nos âmbito dos Territórios da Cidadania.

Tabela 1 – Territórios Selecionados

Território	Região
Baixo Parnaíba - MA	Nordeste
Vale do Itapecuru - MA	
Inhamuns/Crateús - CE	
Sertão Central - CE	
Sertões de Canindé - CE	
Açu-Mossoró - RN	
Mato Grande - RN	
Seridó - RN	
Sertão do Apodi - RN	
Borborema - PB	
Alto Sertão - AL	
Litoral Norte - AL	
Sisal - BA	
Águas Emendadas - DF/GO/MG	Centro Oeste

¹⁵ Ver Referências Bibliográficas

Vale do Rio Vermelho - GO	Sudeste
Noroeste de Minas - MG	
Vale do Mucuri - MG	
Pontal do Paranapanema - SP	
Zona Sul do Estado - RS	Sul

Embora a imensa maioria dos colegiados tenha se constituído com base em critérios de identidade preexistentes e em contextos com a presença de um capital social consolidado articulado a redes de apoio e assessoria (80%), verifica-se que há uma grande diversidade intraterritorial, como ressaltam os autores de 14 estudos de caso (70%).

Mas são os problemas com a efetiva participação dos componentes dos colegiados que apresentam a maior relevância. Em 90% dos casos analisados, os representantes do poder público pouco participam das reuniões, especialmente os prefeitos municipais, ao passo que 65% dos colegiados apresentam uma alta rotatividade destes membros, ocasionada pela alternância no poder e mesmo por mudanças ocasionais no curso de um mesmo governo, o que é visto como um grande problema, uma vez que a imensa maioria dos recursos orçamentários destinados aos projetos será executada pelas prefeituras. Há quem identifique neste processo um “boicote” explícito, pois “para alguns gestores, é uma questão de ‘esvaziar esta nova instância de poder, a qual pode vir reduzir meu poder’” (MOLINA, 2012) e outros que percebem nisto uma “tática de esvaziamento”, pois a estratégia territorial seria “um modelo que incomoda a estrutura tradicional de poder ao dar canais de participação para novos atores coletivos de forma não verticalizada (MELLO et al, 2012).

No que tange à participação da sociedade civil, também são identificados casos de rotatividade dos membros (65%) e irregularidade na participação (60%), explicados, principalmente, por falhas de comunicação entre a coordenação e os membros do colegiado, limitações financeiras e problemas de deslocamento em função de distâncias e da precariedade dos acessos.

O que podemos definir como “assembleísmo” – isto é, a ocorrência de muitas reuniões, frequentemente pouco produtivas e longas em função da falta de capacidade técnica e de decisão – é outro elemento que dificulta a participação dos representantes da sociedade civil em 55% dos colegiados analisados, como resalta o depoimento de um informante, que nos disse: “Se fala muito e se produz pouco” (CANIELLO et al, 2011: 67). Além disso, a morosidade na execução dos projetos e a burocracia envolvida no seu encaminhamento são fatores deletérios à participação destes membros, pois em 70% e 65% dos colegiados analisados, respectivamente, isto é ressaltado por seus membros como um elemento de desmotivação.

Enfim, o pretendido protagonismo dos agricultores familiares no “ciclo de gestão social” é obstaculizado por sua dependência a mediadores, sejam eles políticos ou técnicos, do governo ou de ONGs, pois em 15 colegiados analisados (75%) essa relação é explicitada de maneira negativa. Por outro lado, a hegemonia de grupos de interesse bem articulados nas decisões do colegiado em detrimento de grupos minoritários menos poderosos – exatamente aqueles que pouco podem contar com as chamadas “assessorias”, aliás, financiadas com recursos da própria matriz de recursos do território – ocorre em 70% dos casos, fazendo com que o “empoderamento” da sociedade civil seja seletivo e, o que é pior, um fator de marginalização dos grupos com menor “capital social”.

Verificamos essa dupla situação de dependência a mediadores e hegemonia de grupos de interesse no Território da Borborema, Paraíba, onde percebemos que alguns municípios, que se encontram mais afastados da zona central do território, na qual se localiza a maior concentração de capital social e institucional, sentem-se excluídos deste processo, tanto em relação à dinâmica deliberativa quanto ao próprio acesso a projetos (CANIELLO et al, 2011: 127-132).

De fato, quando analisamos os microdados dos 37 territórios, verificamos que uma média de 77,28% dos respondentes afirmou que as decisões são tomadas em votação por maioria, ao passo que 52,79% em acordos por consenso. Esta preeminência da “maioria” como critério de decisão evidentemente favorece grupos de interesse hegemônicos em detrimento de minorias, o que é um fator de marginalização destas, principalmente se consideramos a diversidade intraterritorial característica destes contextos. Neste sentido, a construção de consensos seria mais democrática e mais produtiva no fortalecimento da pretensa identidade coletiva que é a base dos colegiados territoriais, pois as votações por maioria podem cristalizar desigualdades e provocar segmentações numa estratégia de desenvolvimento que se pretende igualitária, mobilizadora e cooperativa. Cumpre ressaltar que para 24,6% dos respondentes as decisões dependem de “articulação entre grupos (blocos) de interesse” e que para 22,58%, “cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas”.

Assim, embora o colegiado se configure como um *locus* participativo de debate, deliberação e consenso, no qual a tomada de decisões tem regras claras, grupos de interesse detentores de capital social, político e simbólico consolidado conseguem sobrepor-se a outros, criando cisões identitárias e políticas em seu interior. Estaríamos diante do que Robert Michels define como a “lei de ferro da oligarquia”, segundo a qual quem diz organização diz necessariamente oligarquia, na emergência dentro destes novos grupos, de uma nova minoria organizada, que se eleva à categoria de classe dirigente (MICHELS, 1982: 238).

Certamente esse é um grande entrave para o cultivo de uma dialética virtuosa entre

pertencimento (identidade coletiva), participação, reciprocidade, cooperação e desenvolvimento rural sustentável, principalmente quando sabemos que a *autonomia* é um valor central do *ethos* camponês (WOLF, 1970: 33), pois concordamos que “o campesinato representa basicamente a luta constante por autonomia” (PLOEG, 2009: 48).

7.2. *Unidade e Diversidade*

A identidade é o elemento agregador das políticas públicas territoriais, pois ela é um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa na medida em que se constitui como um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos, envolvendo valores culturais, memória social, referências históricas e geográficas, bem como os projetos coletivos de quem a comunga (CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2013, p. 90). Isso, porque a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de estruturas subjetivas a partir de uma dialética entre parâmetros racionais, por um lado, e, códigos de conduta e princípios de pertença por outro, que, enquanto *valores*, proporcionam ao sujeito uma identidade social e um credo gregário, tornando-o parte da totalidade que o define como pessoa (CANIELLO, 2001 e 2009).

Como pontuou Max Weber em sua busca pela “natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais” (WEBER, 1978 [1921]: 901), é na “comunidade política”, entendida como uma “comunidade de sentimentos” (WEBER, 1978 [1921]: 207), onde a solidariedade social é elaborada através de princípios de pertença como a “crença na ascendência comum” (WEBER, 1978 [1921]: 387), o “apego ao território”, a “confiança na tradição” e a “participação” dos sujeitos na construção de um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade, etc. que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”. Enfim, a identidade social confere unidade coletiva.

Nesse sentido, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) – criada em 2003 para implementar o “enfoque territorial” (ADIB, 2005) nas políticas públicas de desenvolvimento rural – considera a identidade como “um elemento aglutinador [que] facilita a construção de um futuro mais solidário e interdependente” (BRASIL, 2011). De fato, como resume o primeiro titular da SDT, o processo que redundaria na criação do Programa Territórios da Cidadania tem como fundamento a definição de territórios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (OLIVEIRA, 2008).

Para a SDT, a identidade é constituída pelas características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (BRASIL, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976). Assim, a identidade se manifesta a partir da expressão do grupo e de sua ação social e coletiva frente a outros grupos e se forma, fundamentalmente, a partir das influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em relação aos seus valores e tendências sociais e culturais (BRASIL, 2011).

Efetivamente, contudo, a identidade social só se configura como um catalisador para o “destino político comum” de uma coletividade – no caso, para a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento territorial sustentável – a partir de interações concretas e conscientes dos sujeitos nessa direção, o que, na estratégia territorial adotada pelo governo brasileiro, se dá pela constituição e funcionamento de colegiados deliberativos democráticos, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). É o chamado “ciclo de gestão social” (BRASIL, 2009), que pressupõe uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados (OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012).

Ora, se a identidade social é contrastiva, ela se apresenta como um fenômeno sociológico relacional e situacional. A identidade não é um todo absoluto, *substancial*, que se impõe inquebrantável à psique do indivíduo, mas uma “representação coletiva” (DURKHEIM, s/d [1898]) que será efetivada de acordo com as circunstâncias da ação e decisão dos sujeitos em relação aos laços e oposições grupais que cingem sua existência, especialmente em processos políticos. Com efeito, um indivíduo tem inúmeras referências grupais classificatórias que se entrecruzam, como gênero, classe de idade, procedência, ascendência familiar, afinidade política etc., os quais estabelecem espaços identitários diferenciados. No caso da identidade territorial, esses espaços são, sobretudo, escalares. Por exemplo, um indivíduo define-se como brasileiro *em contraste* com os não brasileiros, mas, enquanto nordestino, ele se opõe a todos os brasileiros de outras regiões do país, ao passo que como paraibano se opõe aos nordestinos oriundos dos outros estados, como munícipe se opõe aos naturais de outras cidades, como habitante de um bairro em relação a habitantes de outros bairros, e assim por diante. Parafraseando Evans-Pritchard (1978 [1940], p. 154), esse é um “princípio estrutural na expressão dos valores políticos”, segundo o qual quanto menor o grupo territorial, tanto maior o sentimento de unidade entre seus membros e tanto maior a coesão política entre eles.

Como demonstramos alhures, a pesquisa nacional que analisou 37 Territórios da Cidadania evidenciou que há uma grande diversidade intraterritorial em todos eles, o que informa laços de proximidade e relações de contraste com outros subgrupos, apontando para uma visão de território como espaço que engloba uma significativa diversidade (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013, p. 99). Da mesma maneira, o Território da Borborema apresenta diferenciações internas importantes que influem na própria dinâmica da gestão social do colegiado, com a formação, por exemplo, de um “núcleo duro” hegemônico de recorte político subterritorial construído a partir de alinhamentos políticos e identitários (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2012, p. 90).

Este artigo procura estabelecer uma tipologia dos espaços subterritoriais no Território da Borborema e avaliar como essa tipologia se rebate em dois aspectos da dinâmica territorial analisados pela pesquisa. Primeiramente, em relação às “capacidades institucionais” do território, isto é, “as condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas, considerando seu arranjo político-institucional, e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos” (BRASIL, 2011b). Em segundo lugar, em relação à própria gestão do colegiado e seu principal objetivo, a implementação de projetos de investimento visando o desenvolvimento rural sustentável.

Nossa hipótese é que as diferenças zonais observadas estabelecem alinhamentos identitários e políticos como um resultado direto da atuação da sociedade civil organizada e da presença de um grande centro urbano em uma das zonas, o qual concentra a maioria dos órgãos governamentais federais. Nesse sentido, essas diferenças estabelecem uma maior eficácia política aos representantes das zonas mais fortes em termos de capital social e institucional, redundando em resultados práticos diferenciados no processo de desenvolvimento territorial, os quais fortalecem exatamente as zonas mais fortes em detrimento das zonas mais fracas.

Identidade

A agricultura familiar é o principal fator de identidade social no Território da Cidadania da Borborema. Esse indicador, que aponta para a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores, atingiu um escore de 0,893, classificado como “alto” numa escala que varia de zero a um, conforme metodologia da pesquisa nacional que analisou 37 Territórios da Cidadania em todo o Brasil¹⁶.

¹⁶ A pesquisa procurou identificar, entre outros aspectos, como se configura a identidade social nos territórios rurais analisados. Neste sentido, foram predefinidos sete fatores que se aproximam das realidades territoriais, e que em

Embora em todos os territórios analisados esse tenha sido o principal indicador de identidade social, o índice apurado para o território da Borborema foi o sexto maior da amostra, ficando acima da média nacional, 0,853 (CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2013).

De fato, os dados oriundos da aplicação de questionários de impressão com oitenta membros do colegiado mostra ser esse fator o mais importante na definição da identidade territorial, enquanto todas as outras categorias, com exceção do indicador “etnia”, tiveram as suas avaliações ranqueadas como “médio alto”, evidenciando que também são elementos relevantes para essa definição (Figura 1).

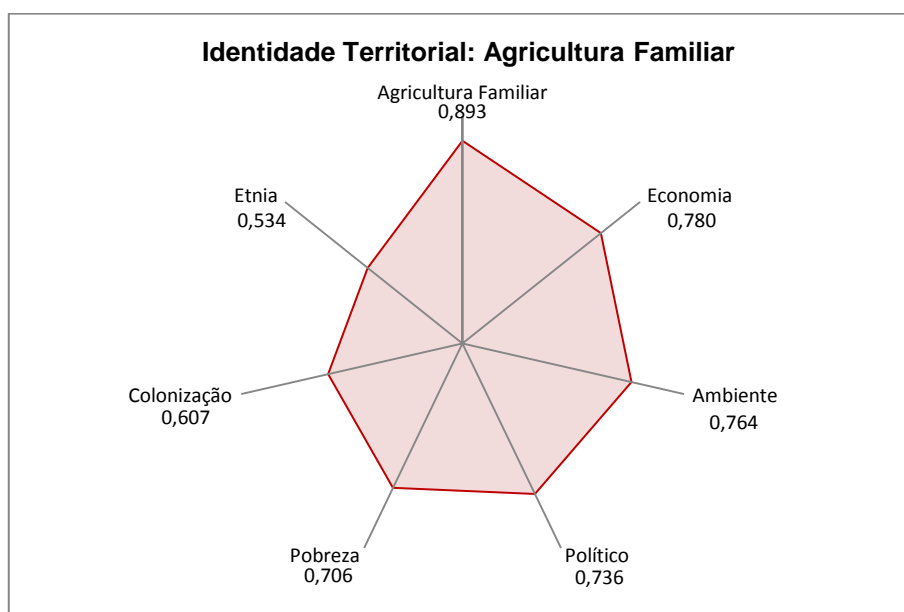


Figura 83- Indicadores de Identidade do Território da Borborema-PB (Fonte: SGE/SDT/MDA)

Esmiuçando a tabulação dos dados, verificamos que 90% dos entrevistados consideraram a agricultura familiar como o elemento mais importante para a história comum do território, 88,8% como o aspecto de maior relevância para a delimitação territorial e 87,5% como a característica mais marcante do território, como se pode verificar na Tabela 1. Esses dados são muito significativos, pois a base da identidade de qualquer grupo social é constituída, como já ressaltamos em outros estudos, pelo sentimento de pertença que os indivíduos nutrem pelo território em que habitam, pela história que comungam, pela cultura da qual participam e pelos

alguma medida podem influenciar o desenvolvimento territorial. São os “indicadores de identidade”: ambiental, Agricultura Familiar, Economia, Pobreza, Etnia, Colonização e Político. Para cada indicador foram associados aspectos chaves relacionados ao desenvolvimento: delimitação territorial; características marcantes do território; construção da história comum do território; gestão territorial em termos de participação de organizações; planejamento relacionado com a visão de futuro, a definição de metas e objetivos; resolução de conflitos. O cálculo da identidade territorial é aferido a partir da média aritmética simples dos indicadores de identidade em cada uma das perguntas sobre os aspectos chaves de desenvolvimento e está estratificado em: 0,00 - 0,20 = Baixo; 0,20 - 0,40 = Médio Baixo; 0,40 - 0,60 = Médio; 0,60 - 0,80 = Médio Alto; 0,80 - 1,00 = Alto. Para maiores detalhes, consultar o caderno metodológico sobre este aspecto da pesquisa nacional (BRASIL, 2011).

projetos de futuro que compartilham (CANIELLO, 2001; CANIELLO, 2009; CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2013: 88-90). Assim, através dos altos índices atribuídos à agricultura familiar na avaliação destes quesitos, os membros do colegiado da Borborema expressam que a identidade territorial está profundamente enraizada na “condição camponesa”¹⁷.

Tabela 32 – A Agricultura Familiar e suas Organizações na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	76,3	12,5	3,8	1,3	2,5	3,8
História Comum	72,5	17,5	5,0	0,0	0,0	5,0
Características Marcantes	68,8	18,8	7,5	1,3	0,0	3,8
Gestão Territorial	60,0	26,3	10,0	1,3	0,0	2,5
Resolução de Conflitos	48,8	23,8	11,3	7,5	2,5	6,3
Visão de Futuro	76,3	15,0	2,5	2,5	0,0	3,8
Metas e Objetivos do Desenvolvimento	68,8	18,8	7,5	0,0	1,3	3,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Foi possível verificar também que, para 86,3% e 72,5% dos entrevistados, respectivamente, as organizações de agricultores familiares foram consideradas as mais importantes no que tange à gestão do colegiado e à resolução de conflitos. Nesses dois quesitos, que apontam mais para a própria ação coletiva dos indivíduos e menos para o sistema de valores que a fundamenta – isto é, que expressam como a identidade é efetivada na prática social cotidiana, seja no consenso (gestão), seja no dissenso (conflito) – também a agricultura familiar despontou na liderança (Ver Figura 2), demonstrando que os membros do colegiado consideram-na não apenas como um “sentimento de pertença”, mas também como o principal fundamento organizacional e de ação coletiva.

Finalmente, 91,3% dos entrevistados consideram a agricultura familiar como o aspecto mais importante na definição de sua visão de futuro e 87,5% como o principal elemento para a definição de metas e objetivos de desenvolvimento. Esse resultado também é extremamente importante, pois evidencia que os membros do colegiado da Borborema entendem que sua “participação em um destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903) está intimamente relacionada com a manutenção da identidade camponesa como uma referência para o planejamento do desenvolvimento e como uma esperança para o futuro do território.

¹⁷ Admitindo-se que “não encontramos camponeses puros, mas uma campesinidade em graus distintos de articulação ambígua com a modernidade” (WOORTMAN, 1990: 14), devemos atentar para os “níveis da condição camponesa” (PLOEG, 2008: 60, *passim*) quando analisamos grupos sociais em que a agricultura familiar é um fator identitário preponderante.

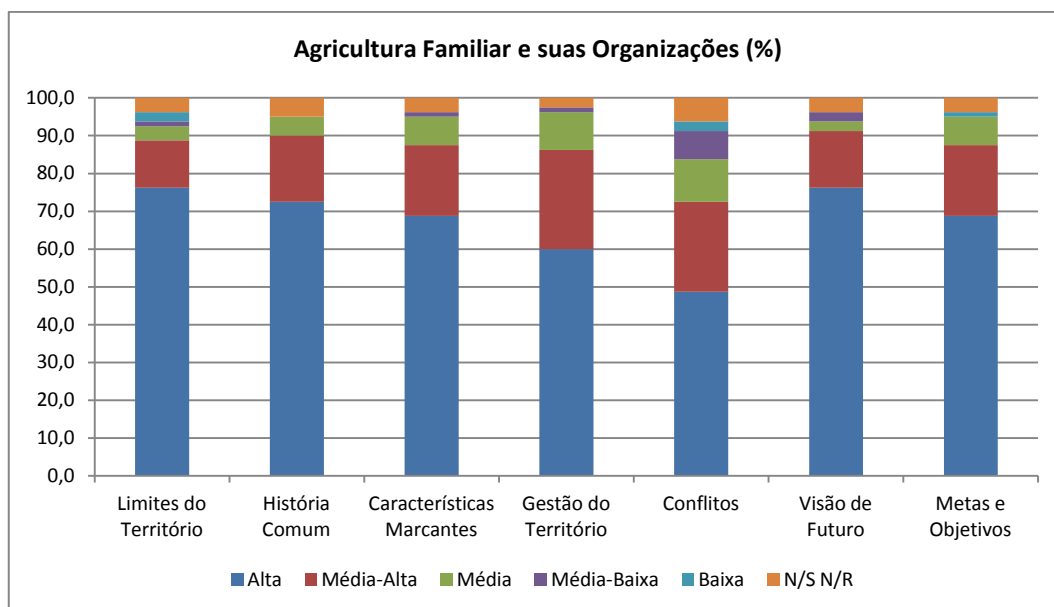


Figura 84 - A importância da Agricultura Familiar e de suas organizações para a identidade territorial (elaboração própria).

Já tivemos a oportunidade de demonstrar que, realmente, a história e as dinâmicas sociais no Território da Borborema indicam claramente que a agricultura familiar é a base do conjunto de ideias, valores, conceitos e estratégias de ação que os sujeitos sociais nele inseridos comungam (CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2012 e 2013b). De fato, a agricultura familiar é a principal categoria produtiva do espaço rural no território, pois, segundo o último censo agropecuário (BRASIL, 2009B), ele possui 27.564 estabelecimentos rurais, sendo 24.745 (90,76%) da agricultura familiar, os quais empregam 86,4% do pessoal ocupado no setor. Além do mais, a agricultura familiar apresenta um desempenho econômico bem superior à agricultura patronal no território, pois embora detenha apenas 43% das terras, auferiu 64% do valor total da produção agropecuária territorial em 2006 (BRASIL, 2009).

Esses dados tornam-se ainda mais eloquentes quando consideramos que o território tem um papel importante na produção agropecuária do Estado da Paraíba, onde a fruticultura se destaca como o setor mais importante, com uma produção anual de 165 mil toneladas, respondendo por toda a safra de tangerina e de mudas de frutas cítricas do Estado, além de 94% da laranja, 66% do limão, 61% da banana, 70% do abacate e 61% da jaca (BRASIL, 2009). O caso do município de Matinhas, maior produtor de tangerina do Nordeste e de banana e laranja do Estado, é especialmente significativo em relação à força da agricultura familiar no território, pois, ali, 90% dos estabelecimentos rurais são de agricultores familiares, os quais ocupam 72,26% das áreas produtivas (BRASIL, 2009).

A horticultura também é uma atividade agrícola forte no território da Borborema, que responde por 25% da produção do Estado, tendo colhido cerca de 30 mil toneladas no ano de 2006 (BRASIL, 2009). Ressalta, nesse setor, a evolução da produção orgânica, que apresentou um aumento de 33% no volume produzido e 117% no faturamento entre os anos de 2006 e 2009, de acordo com dados do Polo Sindical da Borborema, principal “ator” do capital social no território e organizador dos produtores orgânicos.

Outras lavouras importantes são o feijão preto (45% da produção estadual), a batata inglesa (32,6%), a fava (27%) e a mandioca (14,4%). Entre os produtos agroindustriais, destacam-se a aguardente, com a destilação de 1.342.000 litros em 2006, 83% da produção estadual, a farinha de mandioca, com 1.418 toneladas no mesmo ano (45% da produção estadual), a polpa de frutas, 60 toneladas (43% da produção estadual) e dois mil litros de suco de frutas (40% da produção estadual) (BRASIL, 2009).

Embora a produção de milho no território tenha correspondido a apenas 8,5% da produção do Estado (17.541 toneladas), todos os municípios produziram esse grão, o mesmo acontecendo com o feijão. Esses dados são interessantes, pois o milho e o feijão são as lavouras típicas do campesinato nordestino, já que constituem a base da subsistência das famílias. Assim, a disseminação das lavouras do milho e do feijão por todo o território, inclusive em suas partes mais castigadas pela baixa pluviosidade, indica a forte presença da agricultura familiar na Borborema que, por sinal, é o único produtor de sementes de feijão da Paraíba (IBGE, 2009). De fato, comparando-se a quantidade produzida com a quantidade vendida desses grãos no Território da Borborema verificamos que apenas 40% da produção de milho e 34% de feijão foram comercializadas (IBGE, 2009), o que demonstra, evidentemente, que a maior parte da produção é para o consumo da família, reforçando a tese de que a principal força produtiva da região é camponesa.

A pecuária não é uma atividade tão importante quanto a agricultura, pois o rebanho territorial representa apenas 16% do efetivo estadual, média superada apenas pela criação de aves (18,5%). Entretanto, também aí, verifica-se a preeminência dos estabelecimentos rurais da agricultura familiar, que concentram 55% do rebanho bovino, 71% do suíno e produzem 59% do leite de vaca e 67% do leite de cabra. O “ponto fora da curva” é a avicultura, amplamente dominada pela agricultura patronal, que concentra 69% das galinhas e 72% da produção de ovos (IBGE, 2009).

Segundo o IBGE, em 2011 o Produto Interno Bruto do Território da Borborema atingiu o montante de 6,94 bilhões de reais, o que representa 19,6% do PIB da Paraíba. Campina Grande concentra 76,9% de toda a riqueza produzida no território (R\$ 5,33 bilhões), enquanto os

municípios de Esperança, Queimadas, Solânea, Lagoa Seca, Areia e Alagoa Nova apresentaram cifras entre 253 e 127 milhões de reais, o que somado, representa 14,7% do PIB territorial. Os outros 14 municípios, que apresentam números entre 13,5 e 90 milhões de reais, detêm apenas 8,4% do PIB¹⁸.

Diversidade

Embora pequeno, com 3.233 km² de área (23,1% do Estado), o Território da Borborema apresenta uma grande diversidade e seus 21 municípios estão distribuídos em nada menos do que cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE: Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental e Esperança. Esses municípios, em média separados uns dos outros por distâncias entre 10 e 20 quilômetros, variam muito em área, indo de pouco mais de 25 km² (Borborema) a 594 km² (Campina Grande), mas a maioria é de pequenas dimensões, pois treze municípios (62%) têm até 200 km².

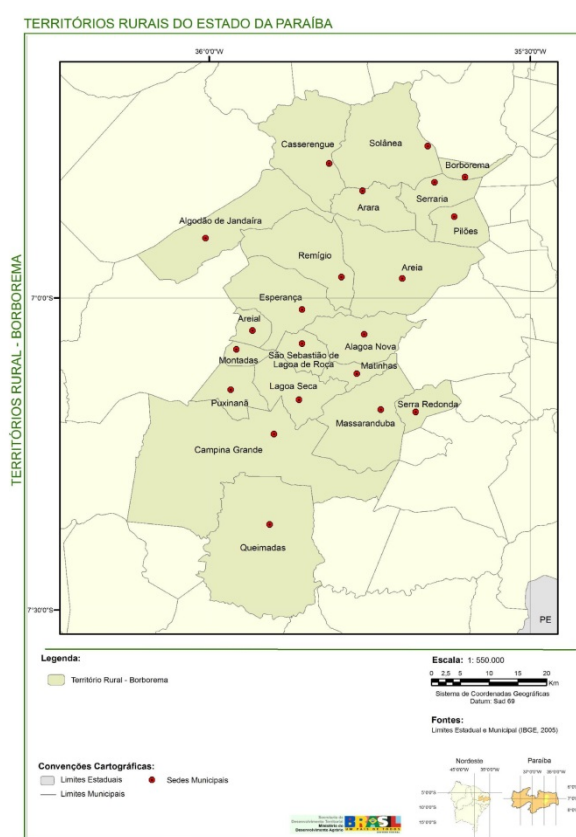


Figura 85 - Mapa do Território da Borborema

A altitude da sede dos municípios varia entre 300 e 713 metros, mas é a precipitação pluviométrica anual que representa o principal fator de diferenciação geográfica do território,

¹⁸ <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=p&o=29&i=P&c=21>, acessado em 28/02/2014.

indo de uma média histórica de cerca de 300 mm/ano em Algodão de Jandaíra a 1.400 mm/ano em Areia, municípios separados por menos de cinquenta quilômetros. Essa variação pluviométrica evidencia a presença de três regiões ecológicas no território: Curimataú, Agreste e Brejo (Figura 4). O Curimataú Ocidental é a região mais seca, com a média pluviométrica de pouco mais de 600 mm/ano, seguido da microrregião de Esperança (670 mm/ano) e Curimataú Oriental (770 mm/ano). O Brejo Paraibano, com uma média de cerca de 1.200 mm é a área mais chuvosa, seguindo-se a microrregião de Campina Grande, que se insere na região ecológica do Agreste, com a média histórica de 830 mm/ano¹⁹.

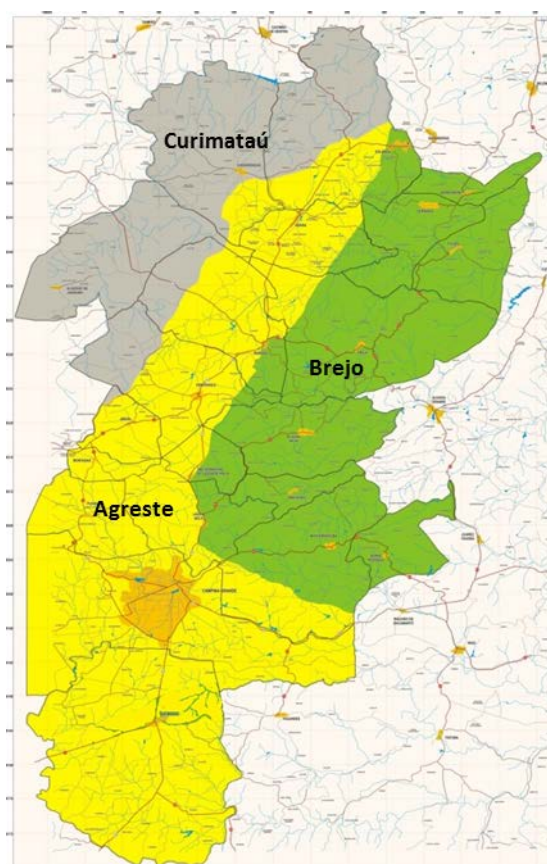


Figura 86 - Regiões Ecológicas do Território da Borborema

A população e a densidade demográfica também variam em proporções muito expressivas no Território da Borborema: de acordo com o IBGE²⁰, atualmente Campina Grande tem 400 mil habitantes, enquanto Queimadas e Esperança pouco mais de 40 e 30 mil, respectivamente; há quatro municípios com mais de 20 mil habitantes (Solânea, Lagoa Seca, Areia e Alagoa Nova), cinco com populações entre 10 e 20 mil e nove com menos de 10 mil.

¹⁹ Segundo dados da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESAs). <http://www.aesa.pb.gov.br/>

²⁰ <http://www.cidades.ibge.gov.br/>, acesso em 27/02/2014.

Mesmo sem considerar o município de Campina Grande, que em função de suas dimensões é um caso bastante particular com 648,31 hab./km², a variação da densidade demográfica é muito alta: por um lado, temos os populosos Lagoa Seca (240,73 hab./km²) e São Sebastião de Lagoa de Roça (221,16 hab./km²), por outro lado, encontramos municípios com índices muito baixos, principalmente na parte semiárida do Curimataú, no noroeste daquela microrregião, como é o caso dos municípios de Algodão de Jandaíra (10,74 hab./km²) e de Casserengue (35,05 hab./km²).

Além desses elementos, há outros fatores de estruturação e diferenciação que caracterizam o Território da Borborema, como a localização dos polos urbanos que se destacam nas atividades humanas na região (Campina Grande e Guarabira) e as vias de comunicação (Figura 4). Campina Grande, com 400 mil habitantes, se destaca por ser a segunda maior cidade da Paraíba e influencia fortemente as atividades econômicas das áreas central e sul da Borborema e, também, do Agreste paraibano como um todo. O segundo centro, de menor importância, é a cidade de Guarabira, que não faz parte do Território, com 57 mil habitantes. Localizado no Brejo, esse município influencia as atividades econômicas da parte nordeste do território.

O território é trespassado, no sentido Norte-Sul, pela BR 104 que, em Campina Grande, se cruza com a BR 230, rodovia que atravessa longitudinalmente o Estado da Paraíba, ligando o litoral ao sertão. Assim, Campina Grande fica na encruzilhada de duas das três principais rodovias da Paraíba, sendo um ponto historicamente natural de confluência populacional e de concentração de negócios e serviços.

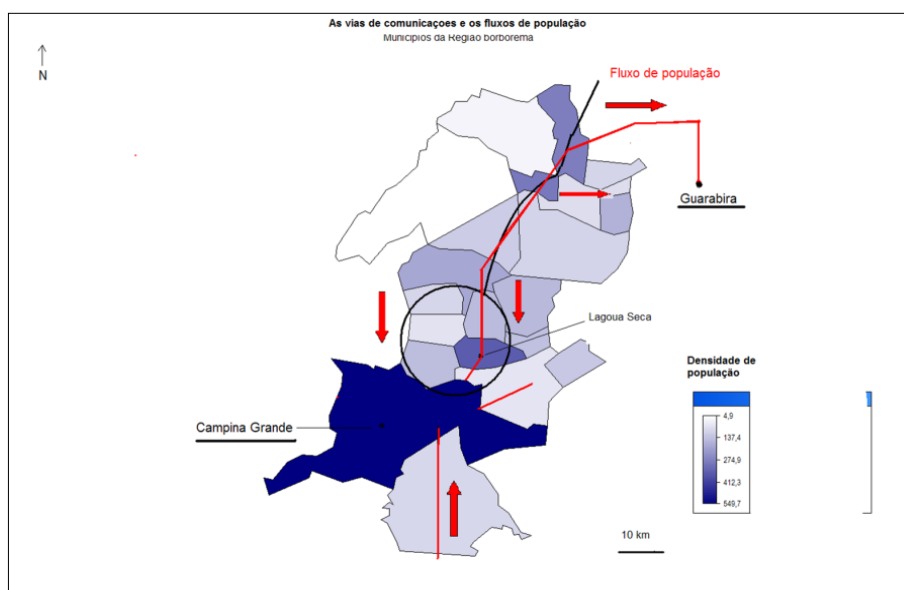


Figura 87 - Vias de comunicação e fluxos da população (Fonte: PIRAUX e BONNAL, 2009).

A partir desses elementos e considerando-se, também, suas dinâmicas sociais, produtos da diferenciação espacial das atividades agropecuárias, das capacidades institucionais dos municípios e das características da agricultura familiar e de suas organizações, é possível construir um zoneamento do Território da Borborema. Assim, além da concentração urbana de Campina Grande, podemos identificar quatro zonas diferentes com dinâmicas territoriais específicas, conforme representado na Figura 6.



Figura 88 - Zoneamento do Território da Borborema

A Zona Central abrange os municípios de Alagoa Nova, Areial, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Puxinanã, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça e Serra Redonda. Com grande dinamismo produtivo, essa zona é caracterizada pela forte densidade populacional e por uma agricultura familiar bem estruturada e organizada, constituindo-se no espaço privilegiado de intervenção do Polo Sindical e das Organizações da

Agricultura Familiar da Borborema²¹. Nela predominam os pequenos estabelecimentos familiares com um sistema de cultivo diversificado, mas fortemente dominado pela horticultura (95% da produção territorial) e pela fruticultura (81% da produção territorial) (BRASIL, 2009), esta última concentrada numa subzona, localizada na microrregião do Brejo paraibano onde as condições edafoclimáticas são mais favoráveis.

Outro fator que merece destaque em relação à Zona Central é sua proximidade de Campina Grande, que permite tanto a venda dos produtos agropecuários do território quanto a realização de atividades não agrícolas, com destaque para o comércio e serviços, particularmente o acesso à saúde e educação. Aliás, Campina Grande constituiu-se historicamente como um movimentado entreposto comercial e uma área de poderosa confluência humana em função de seu desenvolvimento diferenciado na indústria, comércio e serviços, bem como na ciência & tecnologia em virtude do parque universitário implantado no final dos anos 1950, o que lhe confere até os dias de hoje o papel de importante polo regional. Por outro lado, pode-se dizer que a Zona Central é o “cinturão verde” da segunda maior cidade do Estado.

Embora apresente a segunda melhor média do IDHM do território (0,593), seis municípios têm o desenvolvimento humano avaliado pelo PNUD como “baixo” e cinco como “médio”. Os índices variam de um mínimo de 0,541, apurado no município de Matinhas ao máximo de 0,627, verificado no município de Lagoa Seca²².

Na Zona Nordeste destacam-se o cultivo da cana-de-açúcar (68% da produção territorial) e a pecuária de corte (24% do efetivo bovino e 54% da carne verde vendida no território), apresentando também o plantio de banana, manga e jaca (BRASIL, 2009). É a principal zona agroindustrial do território, concentrando a produção de farinha de mandioca (91% da produção territorial e 41% da produção estadual), aguardente de cana (60% da produção territorial e metade da produção estadual) e rapadura. A principal cidade dessa zona é Areia – núcleo urbano implantado no século XVII em virtude de suas características edafoclimáticas favoráveis ao cultivo da cana-de-açúcar – e também fazem parte dela os municípios de Arara, Borborema, Pilões e Serraria. As atividades desta zona são influenciadas pelas cidades de Solânea e, sobretudo, Guarabira, que não faz parte do território. Como na Zona Central, essa porção do território tem como características a existência de uma agricultura periurbana bem desenvolvida,

²¹ O Polo é o principal ator coletivo das dinâmicas territoriais na Borborema (MALUF et al, 2007, p. 35) e exerce profunda influência no colegiado territorial. Produto do processo de renovação sindical ocorrido no início dos anos 1980, atualmente congrega uma rede de 15 STR (doze localizados no território da Borborema), aproximadamente 150 associações comunitárias e uma organização regional de agricultores ecológicos, a Ecoborborema (PETERSEN e SILVEIRA, 2007; BASTOS, 2010).

²² <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em 28/02/2014.

alta densidade demográfica e a apresentação de uma evolução importante dos sistemas técnicos da agricultura familiar em direção à agroecologia, mas não se beneficia das mesmas forças e dinâmicas sociais. Essa zona sofre a influência de outro vetor importante do capital social na região: a luta pela reforma agrária nos municípios do Brejo paraibano, parte deles no território e outros em suas divisas, “uma herança do movimento social formado pelos antigos trabalhadores de usinas açucareiras localizadas nos arredores de Guarabira, os quais encerraram suas atividades no final dos anos 1980” (PIRAUX; BONNAL, 2009, p. 118). Não paradoxalmente, ali, a agricultura patronal tem maior importância.

Essa Zona fica em terceiro lugar no que tange à média do IDHM (0,561) e todos os municípios têm seu desenvolvimento humano considerado pelo PNUD como “baixo”. Os índices variam de um mínimo de 0,547, apurado no município de Serraria ao máximo de 0,594, verificado no município de Areia. Entretanto, o IDHM médio zonal cresceu 42% na última década²³.

A Zona Sul é composta pelos municípios de Campina Grande e Queimadas, sendo definida pelos habitantes como “Cariri Agrestado”. É uma zona que concentra praticamente todo o parque industrial do território e, no que tange à produção agropecuária, é dedicada principalmente às atividades de pecuária bovina (corte) e à produção leiteira voltada geralmente ao abastecimento da cidade de Campina Grande. Parte das grandes fazendas que se dedicam a essa atividade é objeto de conflitos agrários, a luta pela terra é de fato importante e os movimentos sindicais tentam desenvolver um modelo agroecológico para a pecuária, sabendo que o contexto pluviométrico é pouco favorável. Campina Grande apresenta o melhor IDHM do território, 0,72, sendo o único município a atingir um desenvolvimento humano “alto”, segundo o PNUD²⁴.

A Zona Noroeste está localizada no Curimataú, zona muito seca, com densidade demográfica muito baixa e o menor IDHM observado no território, com uma média de 0,552, mas que foi a que mais cresceu na última década no território, 58%. Dominam as atividades de pecuária, principalmente a caprinovinocultura de corte, cuja tendência é de crescimento. Nessa zona, as dinâmicas sociais em torno de projetos coletivos são fracas uma vez que dominam as relações salariais entre grandes produtores e trabalhadores rurais. Um movimento recente de reforma agrária ganha força num contexto climático desfavorável, onde a seca torna possível somente atividades de pecuária.

²³ <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em 28/02/2014.

²⁴ <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em 28/02/2014.

Esse zoneamento demonstra que há uma diversidade interna no Território da Cidadania da Borborema e apresenta uma tipologia de dinâmicas territoriais que evidencia uma situação mais favorável para a agricultura familiar na Zona Central, seguida pelas Zonas Nordeste, Sul e, por fim, Noroeste. Como foi dito na introdução, avaliaremos como essa tipologia se rebate em dois aspectos da dinâmica territorial analisados pela pesquisa: em relação às “capacidades institucionais” do território e à própria gestão do colegiado, inclusive analisando seu objetivo precípua, o desenvolvimento de projetos de investimento.

Capacidades Institucionais

A coleta dos dados referentes às capacidades institucionais do Território da Borborema foi realizada no período de 25 de setembro a 05 de novembro de 2010 a partir da aplicação de três tipos de questionários: Capacidades Institucionais (Q1), Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais (Q3) e Avaliação de Projetos de Investimento (Q5), os quais tiveram unidades de coleta diferenciadas, a saber: i) o Q1 foi aplicado a um representante de cada Prefeitura Municipal, num total de 21 entrevistas, tendo como respondentes um vice-prefeito, 15 secretários municipais, sendo 12 secretários de Agricultura, e outros 05 servidores de escalões administrativos inferiores; ii) o Q3 foi aplicado a todos os membros da plenária do colegiado territorial, totalizando 80 entrevistas²⁵; e o Q5 foi aplicado por projeto de investimento, cada qual com três unidades de aplicação: 1 (um) representante dos executores do projeto, 1 (um) representante dos beneficiários e 1 (um) representante do colegiado conhecedor do projeto, totalizando 21 questionários em 7 projetos de investimentos então concluídos no Território da Borborema.

De acordo com os resultados apurados, o ICI do Território da Borborema é representado por um índice de 0,491, classificado como “médio”, sendo possível verificar o comportamento de cada indicador em relação àqueles que apresentam maior ou menor capacidade institucional²⁶.

²⁵ O colegiado territorial era composto, na época da coleta de dados, por 99 representantes, dos quais 19, por fazerem parte de entidades sem representação, não tiveram o questionário aplicado. Esta decisão foi tomada em reunião da CAI com a coordenação do colegiado, considerando o Regimento Interno. Após o processo de recomposição efetivado em 2011, o colegiado passou a ter 96 membros.

²⁶ As áreas identificadas para o cálculo do Índice de Capacidades Institucionais (ICI) foram: Gestão dos Conselhos, Capacidade das Organizações, Serviços Institucionais Disponíveis, Instrumentos de Gestão Municipal, Mecanismos de Solução de Conflitos, Infraestrutura Institucional e, por fim, Iniciativas Comunitárias e Participação. Cada uma destas áreas permite conhecer as capacidades das organizações nos territórios, bem como estabelecer diferenças entre eles. O cálculo do ICI é aferido a partir da média aritmética simples dos indicadores de identidade em cada uma das perguntas sobre os aspectos-chaves de desenvolvimento e está estratificado em: 0,00 - 0,20 = Baixo; 0,20 - 0,40 = Médio Baixo; 0,40 - 0,60 = Médio; 0,60 - 0,80 = Médio Alto; 0,80 - 1,00 = Alto. Para maiores detalhes, consultar o caderno metodológico sobre este aspecto da pesquisa nacional (BRASIL, 2011).

Assim, o indicador capacidades organizacionais foi o melhor avaliado, seguido dos indicadores infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias, gestão dos conselhos, mecanismos de solução de conflitos, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal e, finalmente, participação. Os resultados referentes ao Território da Borborema estão explicitados na Figura 7.

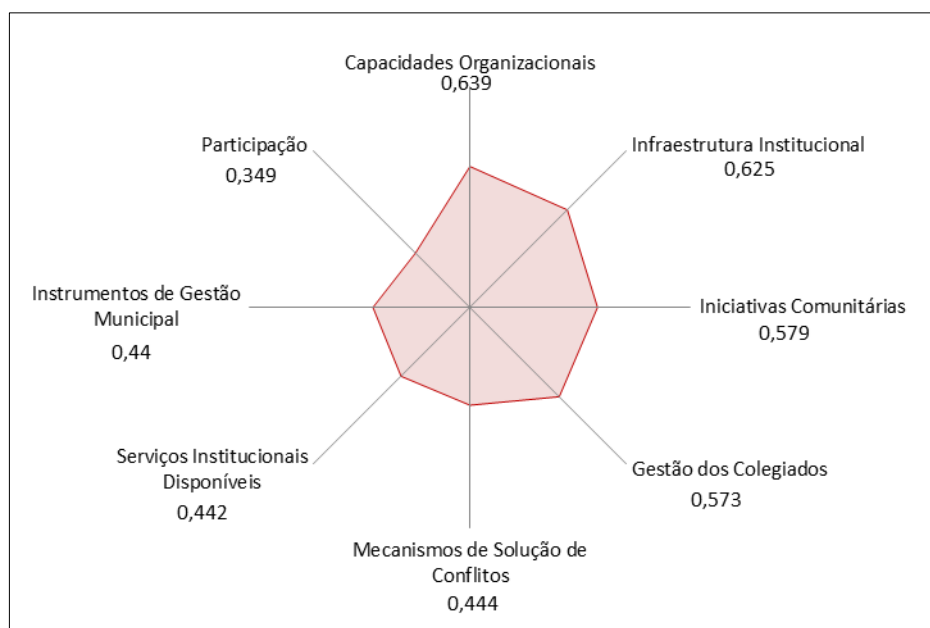


Figura 89 - Indicadores de Capacidades Institucionais – ICI (Fonte: SGE/SDT/MDA)

Comparando os indicadores das capacidades institucionais com os obtidos ao nível da região Nordeste e do país, os resultados mostram um bom posicionamento do Território da Borborema entre os 37 territórios pesquisados, sendo que os índices ligados ao funcionamento das prefeituras são mais altos que as médias nacional e regional (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013b, p. 31). Essa tendência se confirma para o alto nível de capital social (PUTNAM, 2006, p. 177) no Território, o que explica que o ICI obtido (0,491) seja um dos maiores apurados na pesquisa nacional, cujo teto foi 0,497, mas fica patente também que as prefeituras apresentam dificuldades para acompanhar esse potencial. Paradoxalmente, contudo, a pior pontuação do indicador “participação” (0,349) fala por si só: aquele que deveria ser o principal fator prático da gestão territorial é o considerado o menos importante pelos respondentes, donde se conclui haver verdadeiramente uma dissonância entre o potencial do Território, sobretudo a qualidade de seu capital social, e o desempenho na prática para o desenvolvimento territorial.

Contudo, a diversidade das dinâmicas territoriais afeta diretamente a avaliação desses elementos pelos atores sociais entrevistados. A análise mostra que as capacidades organizacionais da sociedade civil são mais efetivas em duas áreas: a Zona Central, base do Polo Sindical da Borborema, e a Zona Nordeste, esta sob a influência da luta pela reforma agrária no Brejo paraibano. De fato, os dados apurados²⁷ indicam que o apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural (Tabela 2) são contrastantes quando se compara as Zonas Centro e Nordeste com as Zonas Noroeste e Sul, conforme se pode observar na Tabela 2.

Tabela 33 – Apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural (por Zona)

Segmento	Zona			
	Central	Nordeste	Sul	Noroeste
Grupos Religiosos	18	5	1	3
Grupo de Jovens	10	2	2	2
Associação de Agricultores familiares	10	4	2	3
Associação de assentados na reforma agrária	9	4	1	2
Grupo de mulheres	9	1	1	2
Sindicatos	8	4	2	3
Movimentos sociais pela reforma agrária	7	3	1	2
Cooperativa de produtores	3	0	1	1
Cooperativa de técnicos	0	1	0	0
Comunidade quilombola	0	1	0	0
Comunidade indígena	0	1	0	0
Outros	4	14	0	0
Total	78	40	11	18

Quando consideramos o número de projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo (Tabela 3), que varia de 35 projetos na Zona Central (64%); 8 projetos na Zona Nordeste (14,5%), 5 projetos na Zona Sul (9%) e 7 projetos na Zona Noroeste (13%), confirma-se a preeminência estatística observada quanto à Zona Central, mas não da Zona Nordeste, o que

²⁷ Utilizaremos as variáveis “apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural”, “projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo” e “parcerias entre organizações de produtores e prefeituras”, indicadores importantes das capacidades organizacionais. Vamos considerar o total de apoios, projetos e parcerias como parâmetro de comparação pressupondo que as “capacidades institucionais” da sociedade civil variam em função da abrangência de suas organizações, isto é, elas serão mais efetivas na medida em que transcendem o nível municipal em direção à mobilização territorial, o que, aliás, fica demonstrado pela evidência empírica, em dois vetores: o processo de renovação sindical que redundou na criação do Polo Sindical da Borborema e a luta pela reforma agrária no Brejo paraibano. De fato, embora na delimitação das zonas tenham sido observados critérios ecológicos e econômicos, ela não apresenta outras equivalências regulares, a não ser o próprio nível de “capital social”. Por exemplo, em termos de número de municípios, a Zona Central tem 11 (53% do total), a Zona Nordeste tem 5, a Zona Sul tem 2 municípios, mas um deles é Campina Grande e a Zona Noroeste tem 3 municípios. Em termos de extensão territorial, a Zona Noroeste é a maior, com 1.163,4 km² (35%), seguindo-se a Zona Central com 1.074,2 km² (32%), a Zona Nordeste com 658,8 km² (20%) e a Zona Sul com 445,2 km² (13%).

pode ser explicado pelo fato de que a gestão dos assentamentos da reforma agrária, base do seu capital social, tem forte presença do governo federal por meio do INCRA.

Tabela 34 – Projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo (por Zona)

Tipo de Projeto	Zona			
	Central	Nordeste	Sul	Noroeste
Projetos culturais	7	2	1	2
Iniciativas em projetos ambientais	6	2	1	1
Iniciativas em projetos produtivos	3	2	1	2
Projetos turísticos	7	1	1	1
Projetos sociais	2	1	1	1
Nenhuma das anteriores	5	0	0	0
Outro	5	0	0	0
Total	35	8	5	7

De fato, quando analisamos o quesito “parcerias entre organizações de produtores e prefeituras” (Tabela 4), verificamos, por um lado, a preeminência das Zonas Central e Nordeste e, por outro, resultados menos contrastantes.

Tabela 35 – Parcerias entre organizações de produtores e prefeituras (por Zona)

Tipo de Projeto	Zona			
	Central	Nordeste	Sul	Noroeste
Desenvolvimento de projetos de infraestrutura	7	4	2	3
Desenvolvimento de projetos produtivos	6	4	2	3
Desenvolvimento de projetos sociais	5	4	2	1
Desenvolvimento de projetos culturais	4	3	2	1
Desenvolvimento de Projetos de proteção ambiental	4	4	2	1
Total	26	19	10	9

Com efeito, quando se considera as instituições governamentais na matriz de análise, a diversidade zonal das capacidades institucionais diminui muito, uma vez que o funcionamento inadequado e a desarticulação caracterizam a grande maioria das instituições governamentais de crédito e de assistência técnica, sobretudo aquelas ligadas às prefeituras. Para se ter uma ideia, quando os representantes das Prefeituras foram indagados se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural ou equivalente prestava assistência técnica aos produtores, observou-se a seguinte distribuição de respostas positivas: na Zona Central (45%), Zona Nordeste (60%), Zona Sul (50%) e Zona Noroeste (67%). Essa constatação favorece nossa hipótese de que as diferenças zonais observadas são o resultado direto da atuação da sociedade civil organizada.

Assim, embora haja um *gap* importante entre as “capacidades” sociais e institucionais do Território da Borborema e os resultados efetivos no que tange ao desenvolvimento territorial (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2012), as variações zonais demonstram que onde o capital social é mais forte (Zonas Central e Nordeste), a sociedade apresenta uma “cultura cívica” (ALMOND & VERBA *apud* PUTNAM, 1996, p. 27 e 223) mais apurada, como se verifica pelo apoio dos segmentos sociais a atividades na zona rural (Tabela 2) e uma maior “vibração da vida associativa” (PUTNAM, 1996, p. 105) no sentido de desenvolvimento de projetos autônomos e em parceria com as prefeituras (Tabelas 3 e 4).

Gestão do Colegiado

Com relação à tipologia das dinâmicas territoriais, a composição do colegiado reflete uma dialética entre unidade e diversidade, pois evidencia um padrão unitário, a preeminência das organizações da sociedade civil articuladas na plenária, mas varia de acordo com as zonas identificadas. De fato, a Tabela 5 mostra que a representação da sociedade civil é majoritária no colegiado, pois esse segmento detém 57,5% do total dos membros, mas demonstra também que essa preeminência pró-sociedade civil vai caindo na medida em que percorremos as zonas, pois a paridade varia da relação 63% de membros da sociedade civil para 37% de membros dos governos na representação da Zona Central, para 53,3% contra 46,7% na Zona Nordeste, 50% a 50% na Zona Sul e 44,4% e 55,6% na Zona Noroeste. Isso revela as relações de poder dentro dessas quatro zonas: a mobilização da sociedade civil nas Zonas Central e Nordeste, mais intensa na primeira, a concentração de instituições governamentais federais com assento no colegiado em Campina Grande, na Zona Sul e a fraqueza do capital social na Zona Noroeste, compensada pela maior participação relativa dos representantes governamentais.

Tabela 36 – Paridade dos Segmentos no Colegiado Territorial (por Zona)

Zona	Sociedade Civil		Governo		Colegiado		SC/ GOV
	Total	%	Total	%	Total	%	
Central	29	63%	17	37%	46	57,5	<i>1,71</i>
Nordeste	8	53,3%	7	46,7%	15	18,8	<i>1,14</i>
Sul	5	50%	5	50%	10	12,5	<i>1,00</i>
Noroeste	4	44,4%	5	55,6%	9	11,3	<i>0,80</i>
Território	46		34		80	100%	<i>1,35</i>

Por outro lado, em apoio à nossa interpretação, verificamos que a representação relativa no colegiado é maior para as Zonas Central e Sul, pois, a primeira, sendo composta por 11 municípios (52% do total), detém 57,5% da representação enquanto a segunda apresenta uma

representação de 12,5 % para 9,5% dos municípios. Isso demonstra a capacidade organizacional da Zona Central e o capital institucional federal concentrado na Zona Sul.

Essas diferenças entre zonas se traduziram também na real participação das instituições na vida e no desempenho do colegiado, o que se evidencia pela análise da dinâmica de elaboração dos documentos orientadores do colegiado: Diagnóstico Territorial, Visão do Futuro e Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), como podemos observar na Tabela 6²⁸. Em termos absolutos, a Zona Central apresenta uma participação majoritária na elaboração dos três documentos orientadores, sendo esta maior do que a soma de participações das outras três zonas; por outro lado, em termos relativos observa-se que a Zona Noroeste tem o menor número de instituições participantes por município (média de 2,4%) enquanto a Zona Sul apresenta a maior média (6,7 instituições por município). É a mesma tendência observada anteriormente: o capital social mais desenvolvido explica a preeminência participativa das Zonas Central e Nordeste, a baixa participação relativa da Zona Noroeste sua fraqueza organizacional e a alta participação relativa da Zona Sul o peso das representações dos órgãos federais em Campina Grande.

Tabela 6. Número absoluto e relativo de organizações (por município) participantes das fases de construção e revisão dos diferentes documentos orientadores do colegiado.

ZONAS	Número de organizações participantes			Número relativo (por município) de organizações participantes			
	Diagnóstico Territorial	Visão de Futuro	PTDRS	Diagnóstico territorial	Visão de futuro	PTDRS	Média
Central	66	50	34	6,0	4,5	3,1	4,5
Nordeste	23	27	11	4,6	5,4	2,2	4,1
Sul	16	16	8	8,0	8,0	4,0	6,7
Noroeste	7	8	7	2,3	2,7	2,3	2,4
Total	112	101	60	22,1	22	12,2	18,8

O peso da participação das instituições governamentais como um diferencial da Zona Sul é confirmado nos resultados na Tabela 7, que apresenta a porcentagem de participação entre os segmentos da Sociedade Civil e do Governo das diferentes zonas em diferentes fases de elaboração dos documentos orientadores. A Zona Sul é a única que apresenta uma participação maior das instituições governamentais em todas as fases do processo enquanto a sociedade civil

²⁸ A tabela 6 apresenta os números absolutos e relativos (por município) de organizações participantes durante as fases de construção e revisão desses diferentes documentos orientadores. Fizemos a escolha de apresentar esses dados por município porque os números são bastante diferentes entre as zonas quando muitas organizações participando do colegiado têm uma representação municipal, como é o caso dos STR, Emater, prefeitura, CMDRS. Se não fizéssemos isso, as diferenças observadas poderiam ser a consequência do número de municípios e não do grau de participação das organizações.

é mais presente em média, em qualquer das etapas, nas Zonas Central e Nordeste. Por outro lado, anotamos também uma evolução da participação na Zona Noroeste, onde houve uma forte mobilização da sociedade civil no início do trabalho (elaboração do diagnóstico), mas no decorrer do tempo esta se esvaziou, equilibrando-se a participação dos dois segmentos.

Tabela 7. Porcentagem de participação entre os segmentos da Sociedade Civil e do Governo entre as zonas nas diferentes fases de elaboração dos documentos orientadores.

ZONAS	SEGMENTOS	Diagnóstico Territorial	Visão de Futuro	PTDRS	Média das fases
Central	Sociedade Civil	55	60	63	60
	Governo	45	40	37	40
	Total	100%	100%	100%	100%
Nordeste	Sociedade Civil	48	67	68	60
	Governo	52	33	32	40
	Total	100%	100%	100%	100%
Sul	Sociedade Civil	38	38	47	44
	Governo	62	62	53	56
	Total	100%	100%	100%	100%
Noroeste	Sociedade Civil	71	50	50	55
	Governo	29	50	50	46
	Total	100%	100%	100%	100%

É interessante anotar também a evolução da participação no decorrer do tempo: todas as zonas registraram uma diminuição dela, passando da fase do diagnóstico para a elaboração do PTDRS, tendência que se observa tanto em relação à presença das instituições do governo quanto da sociedade civil. Já analisamos esse fenômeno em outro artigo, interpretando-o como um indício de que a participação decresce quando se vai do campo das ideias para a prática (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013b, p. 32).

Acesso a Projetos

Uma resultante dessa diferenciação zonal e de seus rebatimentos no “ciclo de gestão” do colegiado, essencialmente a preeminência decisória dos setores mais organizados, é a concentração de projetos de investimento nos municípios da Zona Central, 25 projetos (72%), seguida pela Zona Nordeste, com 6 projetos (Figura 8)²⁹.

²⁹ Em outro artigo em listamos e analisamos o desenvolvimento de todos os projetos de investimento no Território da Borborema (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2012, p. 23-25).

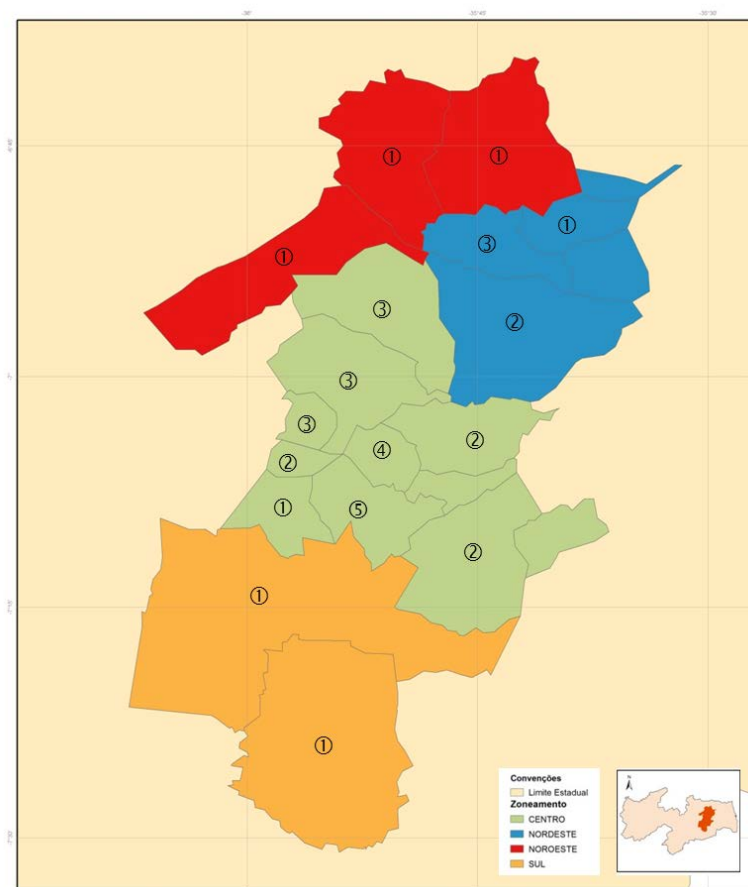


Figura 90 - Quantidade de projetos de investimento por município no Território da Borborema (elaboração própria)

Quando se analisa qualitativamente os projetos, essa constatação fica ainda mais evidente. No que tange à Zona Central, entre as 25 benfeitorias, podemos destacar: (1) seis projetos de segurança hídrica; (2) construção do Mercado do Produtor e do Centro da Mandiocultura em Montadas; (3) construção de viveiro de mudas e implantação de unidade móvel de extração de mel em Alagoa Nova; (4) construção do Banco Mãe de Sementes e da Escola Família Agrícola em Lagoa Seca; (5) a aquisição de equipamentos para estruturação e ampliação do Núcleo de Beneficiamento de Forragem em São Sebastião de Lagoa de Roça; (6) aquisição de máquinas para beneficiamento de milho e feijão (6 municípios); (7) aquisição de máquinas de beneficiamento e armazenamento de forragem (6 municípios). Na Zona Nordeste: (1) a construção do Centro de Vivência e Apoio à Base de Serviço da Agricultura Familiar no município de Arara; (2) implantação de uma biofábrica para micropropagação de mudas de palma forrageira no município de Areia; (3) aquisição de máquinas de beneficiamento e armazenamento de forragem nos municípios de Arara, Areia e Serraria; e (4) aquisição de máquinas para beneficiamento de milho e feijão no município de Arara. Por outro lado, das cinco

benfeitorias destinadas às Zonas Sul e Noroeste, uma refere-se à construção de cisternas e barragens subterrâneas em Campina Grande – entre sete projetos da mesma natureza contratados em 2003, ainda no início do processo de formação do colegiado territorial – e quatro à aquisição de máquinas para beneficiamento de milho e feijão que fazem parte de um só projeto contratado pela Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (SEDAP).

Quando analisamos mais de perto os projetos destinados às Zonas Sul e Noroeste, verificamos que, de fato, as benfeitorias não foram conquistadas a partir de processos de mobilização decisória no colegiado, mas são resultantes de um rateio entre as prefeituras. No caso do projeto de segurança hídrica, porque já haviam sido deliberados no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e foram simplesmente “territorializados”, quando o governo federal decidiu “territorializar” o PRONAF.

O caso dos projetos da SEDAP é sintomático. O colegiado havia deliberado que as máquinas de beneficiamento de milho e feijão (debulhadeiras) e as máquinas de beneficiamento e armazenamento de forragem (motoensiladeiras) deveriam ser destinadas aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, que as gerenciariam conjuntamente em cada município, já que o resíduo das debulhadeiras serviria como insumo para as motoensiladeiras. Entretanto, houve um alinhamento dos prefeitos, que reivindicaram em bloco as debulhadeiras para as prefeituras, argumentando que “o Polo não pode ficar com tudo”. Assim, construiu-se um acordo entre os dois segmentos (governo e sociedade civil) e não uma decisão formada pela maioria, que realmente defendia o projeto original. O irônico – para não dizer trágico – é que pudemos apurar na pesquisa de campo que as onze moto-ensiladeiras destinadas aos STRs têm sido usadas plenamente pelos agricultores familiares em parceria com os sindicatos, enquanto ninguém dá notícias das debulhadeiras, das quais localizamos apenas uma, depositada na garagem da casa de um prefeito.

7.3. *Capital Social e Desempenho Institucional*

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os espaços para a participação da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas no Brasil ampliaram-se significativamente. Resultado da própria luta pela redemocratização do país e fruto da atuação decisiva dos movimentos sociais organizados nesse processo (DOIMO, 1995; GOHN, 2001: 52 e SANTOS & AVRITZER, 2002: 65), a institucionalização do chamado “controle social” sobre as políticas públicas reflete a consolidação daquilo que os cientistas políticos chamam de “democracia direta” ou “democracia participativa” (BOBBIO, 2000).

O pressuposto fundamental dessa concepção de democracia é que a participação direta dos cidadãos e das organizações sociais em arenas deliberativas paritárias com a representação governamental em seus diversos níveis favorece o bom desempenho das instituições públicas e a eficiência de suas políticas e ações em virtude do “controle social” exercido pela população sobre a destinação e aplicação dos recursos públicos. Por outro lado, o exercício da participação dos cidadãos nesses fóruns leva ao *empoderamento* da sociedade civil, à ampliação do capital social local (PUTNAM, 2006) e à própria melhoria de vida da população, em decorrência do desenvolvimento de uma “cultura cívica” (PUTNAM, 2006) construída em torno da responsabilização coletiva quanto ao desempenho das políticas públicas.

Esse modelo foi aplicado na profusa constituição de conselhos gestores de políticas públicas na década de 1990 (CARVALHO & TEIXEIRA, 2000), inclusive dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que se multiplicaram exponencialmente a partir de 1997, depois da criação do PRONAF, cujos recursos da linha infraestrutura e serviços só poderiam ser acessados pelas prefeituras que apresentassem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) homologado pelo conselho.

Embora seu “potencial de transformação política” (ABRAMOVAY, 2001: 121) tenha dado alguns bons frutos no sentido da democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural, os CMDRS – como de resto todos os outros conselhos setoriais – apresentaram uma série de dilemas e paradoxos que perverteriam seus objetivos mais amplos, ressaltando-se seu inelutável processo de “prefeiturização” (JARA, 1998: 235), isto é, a submissão da agenda construída participativamente aos interesses dos grupos políticos hegemônicos nos municípios, o chamado “poder local”.

Diante dessa realidade, a partir de 2003 o governo brasileiro resolveu reconfigurar o espaço de participação da sociedade civil em relação às políticas públicas para o desenvolvimento rural, adotando o “enfoque territorial de desenvolvimento rural” (ADIB, 2005), efetivamente aplicado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Isso se efetivou por meio da formação de colegiados (ou fóruns) participativos paritários compostos por representantes da sociedade civil e dos governos federal, estadual e municipal³⁰ em “instâncias territoriais”, isto é, conjuntos de municípios

³⁰ Arenas deliberativas em que se desenvolve a “gestão social” (OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012). Para o MDA, os colegiados territoriais “oportunizam o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos, ações e compromissos coletivos fundamentais ao processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2009: 4).

agrupados por características identitárias comuns (OLIVEIRA, 2008). Esse processo de inovação institucional culminaria na criação do Programa Territórios da Cidadania em 2008.

Concordando com PUTNAM (2006: 24) que “as instituições são mecanismos para alcançar *propósitos*, não apenas para alcançar *acordo*”, este trabalho visa analisar a dinâmica da gestão social no território da Borborema, na Paraíba, de maneira a verificar as relações entre o seu ideário e as consequências práticas de sua atuação, a partir da análise de questionários sobre o tema da gestão do colegiado aplicados aos seus 80 membros efetivos, dos indicadores de avaliação dos projetos de infraestrutura concluídos³¹ e das impressões colhidas e sistematizadas no processo de observação participante desenvolvido desde agosto de 2010.

Considerando que o território da Borborema possui um histórico de dinâmicas sociais que favoreceram a emergência de um movimento social forte e a constituição de um combativo Polo Sindical (BASTOS, 2010), isto é, que o território apresentava um “capital social” (PUTNAM, 2006) relativamente consolidado antes mesmo da implantação do colegiado, procuramos entender por que, apesar do evidente avanço das dinâmicas participativas e de suas repercussões positivas no ambiente sociopolítico local, as práticas territoriais apresentam, contudo, um “desempenho institucional” (PUTNAM, 2006: 24) abaixo das expectativas³², *vis-a-vis* aos poucos projetos de investimento efetivamente implantados entre 2003 e 2010.

Composição e Organização do Colegiado Territorial

À época do levantamento das informações do I Ciclo de Pesquisa, o colegiado da Borborema era composto por 99 membros, 80 deles em efetivo exercício³³, sendo 46 representantes da sociedade civil (57,5%) e 34 do governo (42,5%)³⁴, o que denota seu caráter paritário e mesmo a preponderância do “controle social” no âmbito decisório. Das instituições participantes, 29 delas (36,25%) frequentavam o colegiado há pelo menos dois anos e 40 instituições, 50% do total, participavam há mais de três anos, registrando-se que as instituições

³¹ Calculados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT com metodologia própria (BRASIL, 2011), a partir dos 21 questionários aplicados pela equipe de pesquisa sobre os sete projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema até 2010. Para cada projeto foram aplicados três questionários a informantes notadamente “conhecedores”: um beneficiário, um membro do colegiado e o proponente/executor.

³² “Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização dos recursos limitados para atender a essas demandas” (PUTNAM, 2006: 25).

³³ Os quais foram entrevistados e formam a base de dados aqui analisada.

³⁴ Segundo dados do SGE, atualmente o Colegiado tem 111 membros, sendo 68 da sociedade civil (61%) e 43 do governo (39%), um núcleo dirigente com oito representantes, um núcleo técnico e várias câmaras temáticas. http://sge.mda.gov.br/cr/cr_re/.

com um maior período de participação, a exemplo dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, fazem parte ou são parceiras do Polo Sindical.

Com uma composição tão ampla, evidencia-se a necessidade de uma estrutura burocrática mínima para o funcionamento, o que não tem sido observado. Assim, não há um sistema eficiente de convocação dos membros para as plenárias, nem o registro e aprovação de atas das reuniões realizadas – a não ser quando estas são pré-requisitos indispensáveis para aprovação de projetos – ou mesmo a manutenção de um arquivo com documentos. É preciso ressaltar, neste sentido, que a irregularidade da manutenção do assessor territorial, bem como sua “pluriatividade” quando em efetivo exercício da função, são fatores extremamente deletérios ao ordenamento organizacional.

Outra fragilidade organizacional destacada pelos membros do colegiado é a falta de objetividade das reuniões e o longo tempo gasto nas plenárias. Um informante, em expressão que sumaria este sentimento, nos disse textualmente: “se fala muito e se produz pouco”. Pudemos observar que essa falta de objetividade tem afastado várias instituições das reuniões.

Comunicação

Apesar da maioria dos entrevistados ter destacado a internet como o principal canal de divulgação das decisões tomadas pelo colegiado, em entrevistas informais com a equipe de pesquisa, grande parte destes membros afirmou ter dificuldade em receber essas informações. De fato, o colegiado não mantém um sítio na internet e a própria atualização dos dados no sistema “Colegiados em Rede” não tem sido efetuada. Os membros do colegiado explicam essa fragilidade pela ausência de um processo eficiente de acompanhamento, como também pelo fato do colegiado não possuir sequer uma lista de e-mails atualizada, o que faz com que um número significativo dos próprios membros não tenha acesso e desconheça as decisões tomadas pelo colegiado, e que seja bastante limitada a socialização de documentos, como atas, relatórios, prestações de contas e deliberações da coordenação.

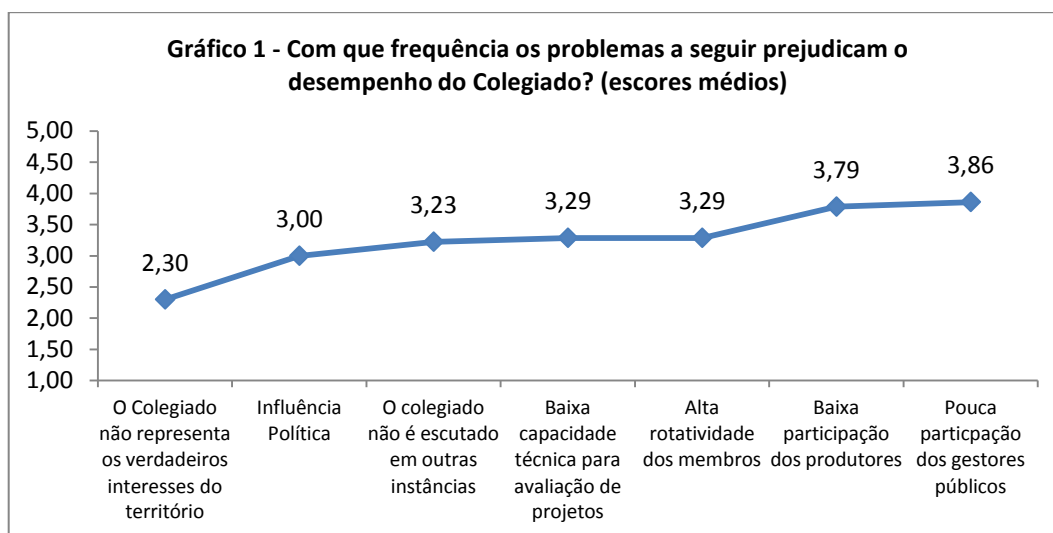
De mais a mais, como foi apurado na pesquisa sobre as condições de vida da população do território, numa amostra aleatória de 235 famílias entrevistadas, distribuídas em dez setores censitários, 94% afirmaram não possuir computador, o que evidentemente demonstra que a escolha da forma de divulgação das decisões do fórum participativo não é das mais adequadas.

Contudo, a falta de conhecimento das decisões e ações do colegiado pode ser atribuída pela não participação e pela rotatividade de vários membros, como se pode observar no Gráfico 1, mas, de fato, não existe uma estratégia de comunicação no colegiado e mesmo nas instituições e organizações participantes.

Assim, podemos afirmar, com base nos dados apurados e na observação participante efetuada pela equipe de pesquisa, que o processo de articulação, comunicação e circulação de informações entre a coordenação do colegiado e seus membros, bem como com a população do território, é bastante precária.

Participação e Decisão

Segundo os membros do colegiado, a baixa participação dos gestores públicos nas reuniões, sobretudo prefeitos e vice-prefeitos, destacada por 56 entrevistados (70%), tem sido o problema que mais prejudica o seu desempenho, pois, segundo eles, determinadas decisões só podem ser tomadas com a presença dos gestores, como por exemplo, a doação de um terreno ou o cumprimento de contrapartidas para a realização dos projetos. Seguindo a escala de importância, aparece o problema da baixa participação dos produtores, lembrado por 52 deles (65%), o que evidencia que a participação dos agricultores é feita, sobretudo, por mediadores e a alta rotatividade dos membros, ressaltada por 41 respondentes (51%). Numa escala de 1 a 5, sendo 1 “muito baixa” e 5 “muito alta” a média obtida por cada problema que afeta o colegiado está expressa no Gráfico abaixo, que demonstra serem as fragilidades da participação efetiva os fatores mais deletérios.



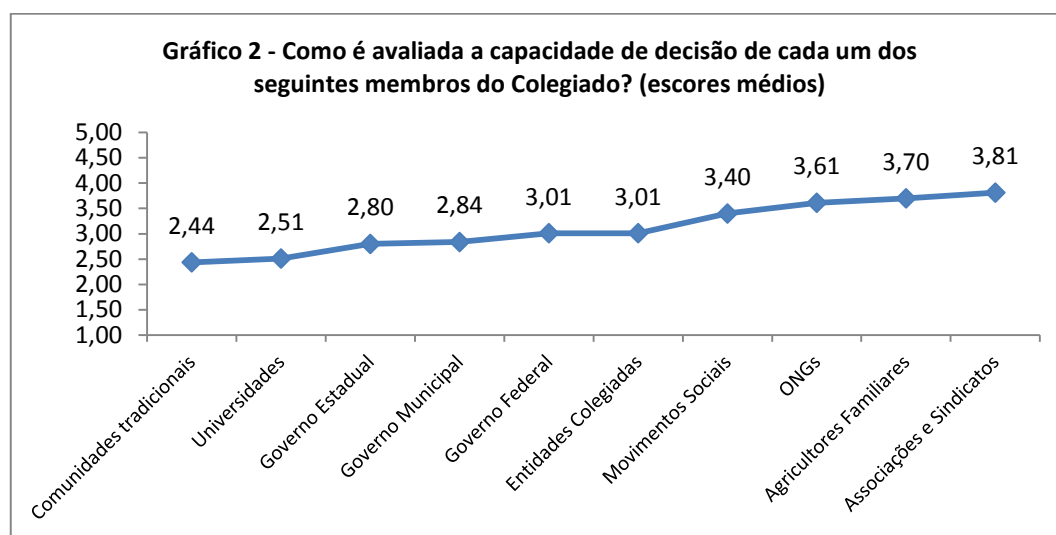
Fonte: Elaboração própria com dados tabulados pelo SGE/SDT/MDA/CAI – 2011

Em relação à capacidade de tomada de decisões, destacam-se os representantes das associações e sindicatos, lembrados por 70% dos entrevistados como tendo capacidade “alta” e “muito alta”, depois aparecem os representantes dos agricultores familiares, com 66,3% e os

representantes das organizações não governamentais destacados por 62,5%. Ainda foram lembrados por mais da metade dos membros (47) os representantes dos movimentos sociais.

Por outro lado, a capacidade de decisão dos representantes dos governos municipais foi definida como “baixa” ou “muito baixa” por 30 membros (37,5%), ao passo que 27,5% dos respondentes tiveram a mesma avaliação quanto aos representantes das universidades e 26,3% em relação aos representantes do governo estadual. A baixa capacidade de decisão atribuída a esses membros está relacionada principalmente ao absenteísmo e à rotatividade de representantes da esfera governamental.

Numa escala de 1 a 5, sendo 1 “capacidade de decisão muito baixa” e 5 “capacidade de decisão muito alta”, a média obtida pelos representantes das entidades que compõem o colegiado territorial da Borborema, segundo os entrevistados, foram as que estão expressas no Gráfico 2.



Fonte: Elaboração própria com dados tabulados pelo SGE/SDT/MDA/CAI – 2011

A qualidade da participação e a preeminência das decisões de alguns atores na dinâmica territorial estão ligadas às ações existentes no território antes mesmo da constituição do colegiado, notadamente as dinâmicas do Polo Sindical da Borborema e da AS-PTA, organizações que, juntamente com outras que se constituíram posteriormente, como a ONG Arribaça, formam o “núcleo duro” (PIRAUX e BONNAL, 2009) do colegiado territorial. Esse grupo hegemônico foi construído em torno de princípios ideológicos e interesses compartilhados sobre o desenvolvimento rural e seu “empoderamento” deve-se à consolidação do seu capital social ao longo dos últimos anos através da recepção de recursos financeiros para execução de

projetos, primeiramente oriundos de instituições internacionais e, a partir de 2003, também do governo federal, o que reforça seus capitais simbólico e político.

Assim, apesar da composição do colegiado primar pela distribuição da representação social entre as várias organizações presentes no território, esse “núcleo duro” possui força suficiente para conduzir o debate e a pauta³⁵. De fato, vários informantes qualificados afirmam que as informações são monopolizadas e as ações são concentradas, planejadas e decididas por esse “núcleo duro”, o que realmente pode ser confirmado quando se analisa a distribuição de recursos alocados pelo MDA para os projetos de infraestrutura.

De fato, é notória a disparidade de acesso aos projetos de investimento destinados pelas matrizes orçamentárias do MDA para o território da Borborema em favor de municípios sob a influência direta do “núcleo duro” e em detrimento de outras edilidades, pois dos 21 municípios que o compõem, apenas 10 receberam investimentos em infraestrutura, todos eles localizados na sua “zona central”, área de atuação do Polo Sindical (CANIELLO et. al., 2011: 132).

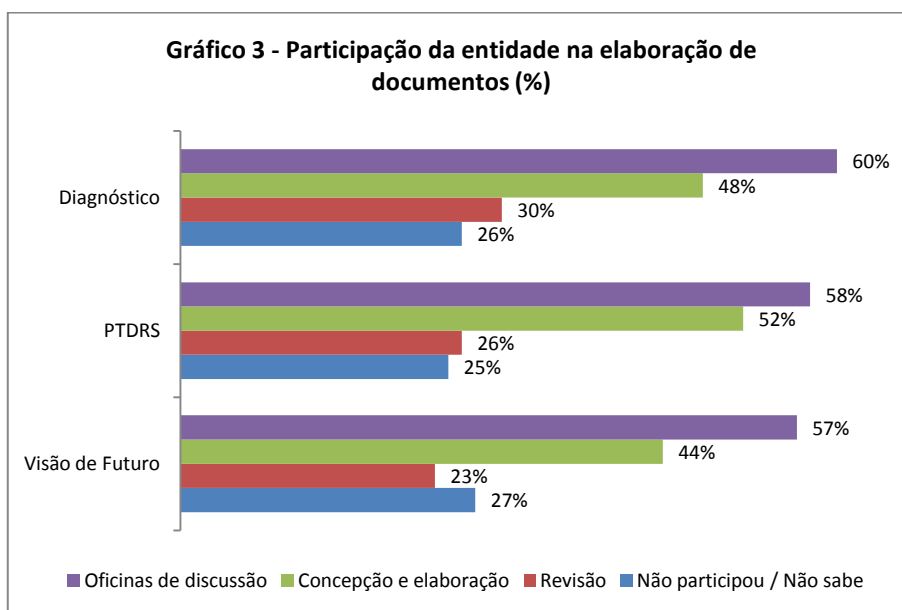
Se, por um lado, podemos considerar que a estratégia montada pelo grupo hegemônico seja legítima, pois atende às regras pré-estabelecidas do campo democrático e reflete a preeminência dos setores mais organizados nas deliberações por maioria (BOURDIEU, 2007), ele é também um fator deletério, pois acaba marginalizando exatamente os setores representativos mais fracos em termos de capital social, reproduzindo sua situação de fragilidade e desestimulando a participação dos seus representantes. Neste sentido, representantes de municípios aliados do acesso a recursos para projetos de investimento, como Borborema, Pilões e Serraria deixaram de participar das reuniões, cuja justificativa formulada por um de seus representantes é lapidar: “só se debate coisa de interesse do Polo... quando é coisa de interesse das prefeituras ou de outra instituição que não faz parte do Polo, elas não querem debater”.

É importante salientar, ademais, que 86,4% dos respondentes afirmaram que as deliberações são tomadas pelo critério da votação por maioria, enquanto apenas 31% ressaltaram os acordos por consenso. Essa preeminência da “maioria” como critério de decisão evidentemente favorece grupos de interesse hegemônicos em detrimento de minorias, o que é um fator de marginalização destas, principalmente se consideramos a diversidade intraterritorial.

³⁵ Essa força foi vitaminada recentemente com a nova composição do colegiado, na qual os sindicatos de todos os municípios passaram a ter direito a voto, uma vez que dos 21 Sindicatos dispostos no território, 16 fazem parte do Polo.

Documentos Orientadores

Um traço característico quanto à elaboração de documentos de diagnóstico e de planejamento pelo colegiado é que existe uma tendência decrescente quando se vai do o campo das ideias para o campo da prática (Ver Gráfico 3). Podemos verificar essa tendência quando analisamos, por exemplo, a participação das entidades na elaboração de instrumentos de planejamento para a intervenção prática no desenvolvimento territorial. Em primeiro lugar, o total de participações em todas as fases de elaboração dos documentos (oficinas de discussão, concepção e elaboração, e revisão) decresce de 112 no diagnóstico para 110 no PTDRS e 101 no documento com a “visão de futuro”. Isto é, a participação das entidades na elaboração dos documentos diminui em termos gerais, decrescendo da elaboração do documento que registra a percepção da realidade (“diagnóstico”), ao instrumento de planejamento de curto prazo, inclusive necessário para a liberação de recursos para os projetos (o PTDRS) e, mais ainda, à elaboração de um documento de planejamento de longo prazo (“visão de futuro”).



Fonte: Elaboração própria com micro dados do SGE/SDT/MDA/CAI – 2011

Por outro lado, a participação das entidades no processo de construção do Diagnóstico, do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e da Visão de Futuro decresce significativamente quando se passa da participação nas “oficinas de discussão para sua formação” para as fases de “concepção e elaboração” dos documentos e, finalmente sua “revisão”, que é a chamada fase de “qualificação” dos instrumentos. Ou seja, a participação é maior quando os documentos são discutidos nas inúmeras “oficinas” promovidas e menor

quando se trabalha efetivamente na sua elaboração concreta. Por exemplo, no ano de 2010, a reunião do colegiado que tinha como pauta a revalidação do PTDRS contou com a participação de menos de 20 dos membros, isto é, menos de 25% do quórum.

O próprio Resumo Executivo do PTDRS do território da Borborema 2010-2020, elaborado pela ONG Vínculos e publicado pelo MDA (BRASIL, 2010) denuncia essa tendência, pois, das 62 páginas, 52 são dedicadas ao diagnóstico territorial e apenas oito ao planejamento estratégico, limitado a um diagrama (p. 53) e uma planilha (pp. 54-60) com os “eixos aglutinadores”, “programas”, “projetos” e “ações”. Não há sequer um plano de metas, um cronograma de ações e/ou projetos e, muito menos, instrumentos de verificação com indicadores de resultados esperados. Assim, como um “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, o documento resume-se a uma extensa introdução contextual e um vago conjunto de boas intenções.

Um dado associado a essa tendência se refere às áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação. Conforme pudemos apurar (CANIELLO et al: 2011: 77), os membros do colegiado afirmaram ter participado de 239 capacitações, conjunto que podemos estratificar em três grupos, indo de propostas mais teóricas a propostas mais práticas, a saber: (1) qualificação em planejamento do desenvolvimento rural (“planejamento participativo”, “desenvolvimento territorial” e “planejamento estratégico”), que totalizam 103 capacitações (43%); (2) elaboração de projetos e planos de desenvolvimento, com 52 ocorrências (22%); e (3) intervenção nos processos de desenvolvimento (“controle social”, “organização”, “monitoramento e avaliação” e “gestão de conflitos”), com 84 ocorrências (35%). Isto é, 65% das capacitações foram voltadas para o planejamento e a elaboração de projetos, enquanto apenas 35% para a preparação dos membros do colegiado quanto à efetivação desses projetos e planos, sua gestão e controle.

Assim, percebemos que ainda existe um hiato significativo entre as ideias planejadas e debatidas no colegiado e o processo de colocar em prática e acompanhar estas ações. Mas, se as práticas têm que ser melhoradas, fica necessário progressivamente voltar no campo das ideias, perguntando-se sobre a natureza dessas ideias e, sobretudo compartilhar elas entre todos os participantes, que fica necessário para definir uma real estratégia comum de desenvolvimento.

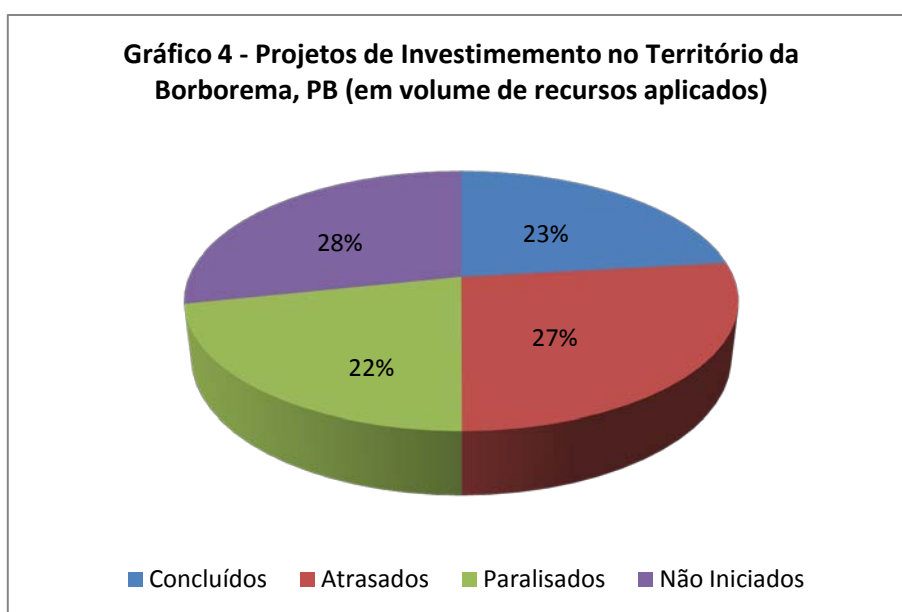
Projetos de Investimento

Segundo o MDA/SDT, os projetos de investimentos são propostas técnicas com metas específicas que podem ser apoiadas com recursos de investimentos em obras, empreendimentos, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar,

com destaque para os aspectos econômicos, sociais, culturais, todos coerentes com o PTDRS (BRASIL, 2011b).

De acordo com os participantes do colegiado, o debate em torno dos projetos tem sido o ponto alto da gestão social no território da Borborema e as plenárias que tratam dessa temática apresentam maior índice de presença. Contudo, a frequência do debate em torno dos projetos não reflete a dinâmica de execução dos mesmos, pois atualmente, a maioria dos projetos de investimentos que foram deliberados pelo colegiado ainda não foi entregue às comunidades.

De fato, em oito anos de funcionamento do colegiado territorial (2003-2010) foram aprovados 16 projetos de infraestrutura, totalizando R\$ 3.348.428,67 em investimentos, sendo que nove estão concluídos, dois atrasados, três paralisados e dois não iniciados (Ver Tabela Anexa). Embora 56% dos projetos contratados estejam concluídos, neles foram empregados pouco mais de 770 mil reais, o que representa apenas 23% dos recursos destinados a obras de infraestrutura e aquisição de equipamentos no território da Borborema (Gráfico 4).



Fonte: elaboração própria com dados do SGE/SDT/MDA/CAI (posição em 31/12/2012)

Dos projetos concluídos, seis foram contratados nos anos de 2003 e 2004 e são focados em obras de segurança hídrica (cisternas de placas e barragens subterrâneas), sendo que um deles também contemplou a construção de um Mercado do Produtor no município de Montadas. Os outros três projetos concluídos tinham como objeto: (1) aquisição de veículo utilitário e equipamentos de informática (Massaranduba); (2) construção e aquisição de equipamentos para viveiro de mudas e aquisição de máquina debulhadora (Alagoa Nova) e (3) aquisição de

máquinas e equipamentos para estruturação de um núcleo de beneficiamento de forragem (São Sebastião de Lagoa de Roça).

Dos projetos paralisados, um é executado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande e encontra-se em Tomada de Contas Especial, outro, executado pelo governo do Estado, tem como objeto a construção de um centro de apoio à mandiocultura em Puxinanã e o terceiro refere-se à implantação de uma unidade móvel de extração de mel em Alagoa Nova.

Estão atrasados os projetos de aquisição de máquinas debulhadoras e forrageiras³⁶, também executado pelo governo do Estado, e a construção e estruturação do Centro de Vivência com o Curimataú, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Arara. Ainda não foram iniciadas as obras de implantação de uma biofábrica para produção de palma forrageira e da Casa Família Agrícola, ambos executados pelo governo do Estado, sendo o primeiro pela Secretaria de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (SEDAP) e o segundo pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), cujos recursos foram liberados em 2008.

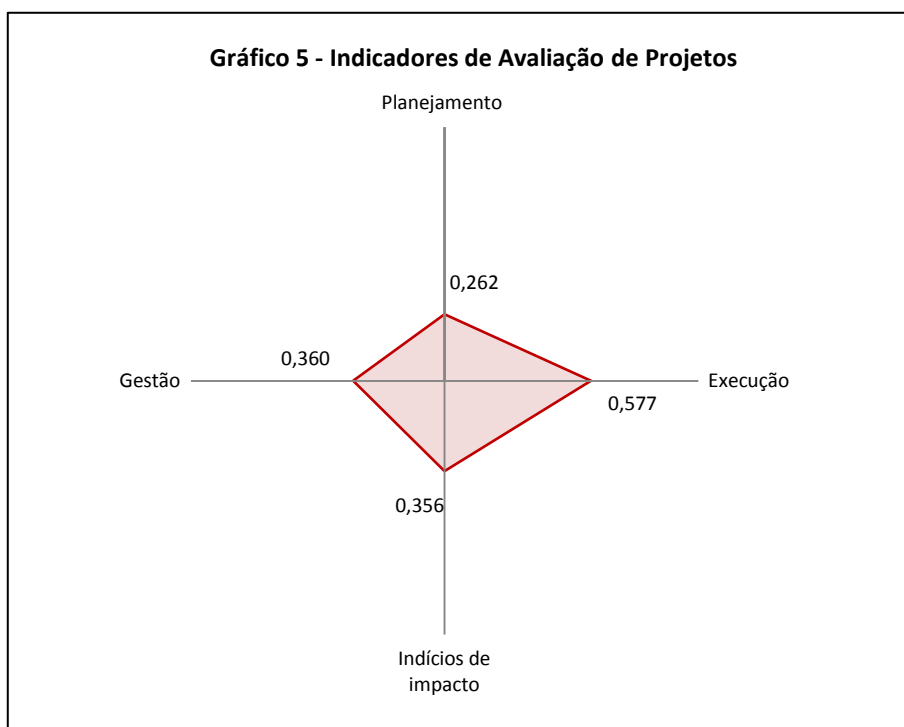
Os membros do colegiado alegam que a ineficiência na execução dos projetos territoriais na Borborema acontece em função da baixa capacidade técnica do colegiado, da baixa participação dos beneficiários (a exemplos dos prefeitos) e dos entraves impostos pela burocracia institucional. De fato, as normas de gestão dos financiamentos públicos, pouco adaptadas aos objetivos dos projetos coletivos, dificultam muito a definição e implementação de projetos de infraestrutura para as áreas rurais (LEITE e WESZ, 2010; BONNAL e KATO, 2010).

Seja como for, procuramos investigar detalhes sobre sete projetos de investimento concluídos, todos eles referentes a obras de segurança hídrica e, realizados com recursos das matrizes orçamentárias de 2003 e 2005, por meio de pesquisa de opinião³⁷, em que foram coletadas informações sobre o planejamento, a execução, a gestão e a avaliação de resultados dos projetos concluídos. A partir de tabulação de dados, foram gerados indicadores referentes a essas quatro fases, classificados a partir da seguinte escala: ótimo (0,80 – 1,00), bom (0,60 – 0,80); regular (0,40 – 0,60); ruim (0,20 – 0,40) ou crítico (0,0 – 0,20).

³⁶ Embora as máquinas tenham sido adquiridas, o projeto como um “empreendimento” não foi plenamente concluído, uma vez que as máquinas forrageiras que foram destinadas aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais encontram-se em atividade, mas as máquinas debulhadoras que foram destinadas às Prefeituras não foram sequer localizadas pela equipe de pesquisa. Em função de suas características especiais, este projeto está sendo analisado com maior profundidade e será tratado em um artigo específico.

³⁷ Pesquisa realizada no primeiro semestre de 2011, quando estavam concluídos 7 projetos. Foram 21 entrevistados (para cada projeto foi aplicado um mesmo questionário para três “conhecedores”: um beneficiário, um membro do colegiado e o proponente).

De acordo com os resultados obtidos (Gráfico 5), percebe-se que todos os indicadores apontam para escores bastante baixos, sendo três deles (planejamento, gestão e impacto) classificados como “ruim” e a execução dos projetos classificada como “regular”.



Fonte: MDA/SDT/SGE/CAI

O indicador “planejamento” obteve o pior índice (0,262), apontando que a participação de beneficiários, membros do colegiado e até proponentes nesta fase ocorreu de forma bastante insatisfatória, uma vez que 42,9% dos entrevistados não sabem sequer como ocorreu sua definição, 23,8% afirmam que o projeto “foi ofertado pela SDT-MDA” e absolutamente nenhum deles disse que o mesmo estava previsto no PTDRS.

O indicador “execução dos projetos” atingiu o escore de 0,577, sendo classificado como “regular”, e foi a fase melhor avaliada pelos entrevistados. Este indicador estima: (1) a participação dos beneficiários na fase de execução dos projetos, que atingiu o escore de 0,560; (2) a capacidade de execução (0,534); e (3) o nível de funcionamento dos mesmos, o quesito melhor avaliado, com uma média de 0,638, classificando-o como “bom”, o que é um dado alentador neste panorama extremamente negativo, pois aponta para a eficácia dos projetos concluídos.

No que tange à “gestão dos projetos”, que obteve um índice de 0,36, “baixo”, 38,1% dos informantes afirmaram não saber sequer como ele se caracteriza e mais da metade dos respondentes disse não saber se existe algum tipo de auditoria ou acompanhamento financeiro

dos projetos. Os dados revelam ainda que a maioria dos entrevistados (61,9%) não tem conhecimento sobre os indicadores de acompanhamentos do projeto.

Quanto aos “indícios de impacto” dos projetos, a avaliação atingiu o escore de 0,356, sendo também considerada “ruim”, mas quando perguntados sobre os efeitos deles na qualidade de vida dos beneficiários, 42,9% dos respondentes responderam que ela “melhorou” ou “melhorou muito” em decorrência dos projetos, atingindo-se um escore de 0,591 para o quesito “impactos positivos na qualidade de vida dos beneficiários”, no limite entre “regular” e “bom”. Também para 42,9% dos respondentes os projetos concluídos “atenderam” ou “superaram” as expectativas.

Portanto, embora apresentando falhas no planejamento, execução e gestão dos projetos concluídos, o seu nível de funcionamento e os impactos positivos deles na vida dos beneficiários foram considerados satisfatórios.

7.4. *Ideias e Práticas*

Em função de seu processo histórico, conforme apontamos no primeiro capítulo deste Relatório, conforme ressalta Bastos (2010), houve um amplo processo de renovação sindical no Território e as pautas de luta, outrora tratadas de forma genérica (a exemplo da luta pela reforma agrária e pela universalização da previdência social rural), foram tomando um sentido mais “orgânico” ao conectarem-se a um projeto de futuro visando à sustentabilidade de sua diversificada agricultura familiar. Assim, o Polo, apoiado pela AS-PTA, passa a atuar como um ator coletivo demandador de políticas públicas específicas e como um espaço político-organizativo em torno de um projeto comum de desenvolvimento local focado na promoção da agroecologia.

Em vista disso, pode-se considerar que os atores sociais inseridos no Território da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ação coordenadas – isto é, possuem uma identidade comum – além de disporem de uma base técnica-institucional que os coloca como protagonistas nas redes de inovação agroecológica e na resistência ao modelo agrícola dominante baseado nos princípios da revolução verde, uma vez que estão articulados em organizações e sistemas de ação coletiva e confiança mútua como o Polo Sindical da Borborema e a Ecoborborema – isto é, possuem um bom “capital social”³⁸.

³⁸ Para Robert Putnam, “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Para uma análise mais detida sobre o “capital social” no Território da Borborema, ver CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2012.

Foi nesse panorama de recampesinização, transição agroecológica (DINIZ & PIRAUX, 2011) e de presença de um capital social relativamente consolidado que, em 2003, a SDT/MDA homologou o Território de Identidade da Borborema, transformado em Território da Cidadania a partir de 2008. Era de se esperar um bom desempenho do colegiado territorial em termos da execução de projetos de investimento, em vista do grande interesse despertado por eles³⁹, da disponibilização de recursos específicos para isto e do “protagonismo” dos agricultores familiares e suas organizações no processo de decisão e controle social. Entretanto, como veremos a seguir, uma série de fatores organizacionais, institucionais e da dinâmica participativa do colegiado territorial têm dificultado essa dialética virtuosa.

Concordando com PUTNAM (2006, p. 24) que “as instituições são mecanismos para alcançar *propósitos*, não apenas para alcançar *acordo*”, este trabalho visa analisar a dinâmica da gestão social no território da Borborema de maneira a verificar as relações entre o seu ideário⁴⁰ e as consequências práticas de sua atuação, analisando questionários sobre os temas da identidade territorial e da gestão social do colegiado, aplicados aos seus 80 membros efetivos, questionários sobre as capacidades institucionais no território, aplicados aos representantes das 21 prefeituras municipais com assento no colegiado, além das impressões colhidas e sistematizadas no processo de observação participante desenvolvido desde agosto de 2010.

Nossa questão pode ser sumariada da seguinte maneira: considerando que o Território da Borborema possui um histórico de dinâmicas sociais que favoreceram a emergência de um movimento social forte e a constituição de um combativo Polo Sindical, isto é, que o território apresentava um capital social relativamente consolidado antes mesmo da implantação do colegiado, procuramos entender por que, apesar do evidente avanço das dinâmicas participativas e de suas repercussões positivas no ambiente sociopolítico local, tão poucos projetos de investimento foram efetivamente implantados entre 2003 e 2010⁴¹, pois, afinal, “para ter um

³⁹ Apuramos em nossa pesquisa de campo que o Núcleo Dirigente como um todo e muitos membros entrevistados afirmam que a principal motivação para a inserção de suas organizações ou instituições no Colegiado Territorial foi a matriz orçamentária lançada pelo Governo Federal. Ou seja, os atores sociais e suas organizações viram nessa matriz a oportunidade de acessar recursos para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura que já almejavam anteriormente.

⁴⁰ No sentido definido pelo Dicionário Caldas Aulete: “conjunto de desejos, aspirações, objetivos e programas de ação de uma entidade associativa”. http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital.

⁴¹ Em oito anos de funcionamento do colegiado territorial (2003-2010) foram aprovados apenas 16 projetos de infraestrutura, totalizando R\$ 3.348.428,67 em investimentos, sendo que nove estão concluídos, dois atrasados, três paralisados e dois não iniciados. Embora 56% dos projetos contratados estejam concluídos, neles foram empregados pouco mais de 770 mil reais, o que representa tão somente 23% dos recursos destinados ao território. Dos nove projetos concluídos, seis foram contratados nos anos de 2003 e 2004 e são focados em pequenas obras de segurança hídrica (cisternas de placas e barragens subterrâneas). Para uma análise mais detida sobre a execução do orçamento e de projetos no Território da Cidadania da Borborema, ver CANIELLO, BASTOS e CANTALICE, 2012 e CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2012.

bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização dos recursos limitados para atender a essas demandas” (PUTNAM, 2006, p. 25).

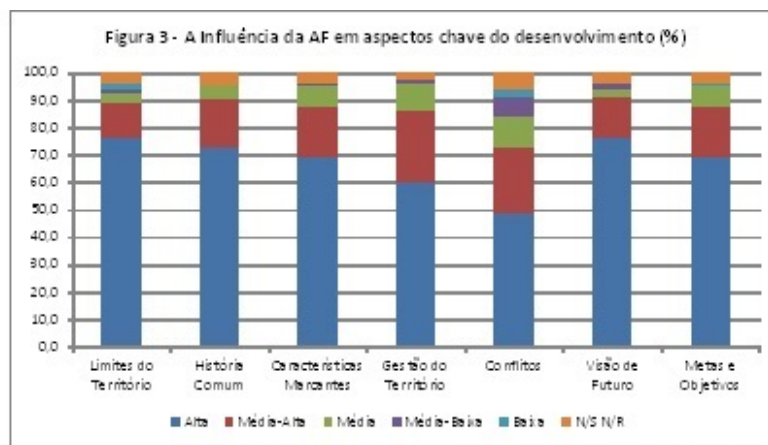
Identidade Territorial

Como já dito, com o objetivo de verificar os elementos que compõem a identidade dos componentes do colegiado territorial da Borborema foram aplicados 80 questionários de impressão aos seus membros, oriundos dos 21 municípios do território. Os resultados obtidos com a aplicação destes questionários mostram que o principal eixo aglutinador para a definição da identidade do Território da Borborema é a agricultura familiar. No entanto, todas as outras categorias, com a exceção do indicador “etnia”, tiveram as suas avaliações ranqueadas como “médio alto”, evidenciando que também são elementos aglutinadores importantes para a definição da identidade territorial.

Estes dados estão em sintonia com os números da pesquisa nacional, que mostra a preeminência da categoria familiar na identidade de todos os territórios analisados, estabelecendo um *continuum identitário*, isto é, uma hierarquização do escore desta categoria nos diversos territórios (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013). Entretanto, é importante verificar que os indicadores melhores avaliados no Território da Borborema (agricultura familiar, economia, ambiental, político) atingem índices maiores que os da média nacional, enquanto os piores avaliados (pobreza, colonização e etnia) atingem índices menores.

Entretanto, quando vamos avaliar mais detidamente o indicador “agricultura familiar”, relacionando-o aos aspectos chave para o desenvolvimento territorial, verificamos duas tendências interessantes no que tange à dialética entre o ideário coletivo e as práticas sociais.

Como se pode observar na figura abaixo, os aspectos ideológicos sobrepujam os aspectos práticos. Por um lado, os escores percentuais de avaliações positivas referentes às variáveis “gestão territorial” e “resolução de conflitos” – quesitos que apontam mais para a própria ação coletiva dos indivíduos e menos para o sistema de valores que a fundamenta, isto é, que expressam como a identidade é efetivada na prática social cotidiana, seja no consenso (gestão), seja no dissenso (conflito) – são bem menores que os escores referentes às variáveis mais ideológicas e representacionais: “limites do território”, “história comum” e “características marcantes”. Por outro lado, os escores percentuais de avaliações positivas da variável “visão de futuro” são maiores que os da variável “metas e objetivos”, ficando patente certo descompasso entre a elaboração ideológica dos membros do colegiado (“visão”) e a sua disposição prática para a ação (“metas e objetivos”).



Fonte: Elaboração própria com dados SGE/SDTMDA, 2012.

É importante ressaltar que essas tendências foram verificadas de maneira idêntica para os outros indicadores melhores avaliados, “economia”, “ambiental” e “político” (CANIELLO *et al*, 2011: pp. 30-42; pp. 133-134), o que comprova o *gap* existente entre a identidade como representação ideológica e como instrumento para a prática coletiva entre os membros do colegiado territorial da Borborema.

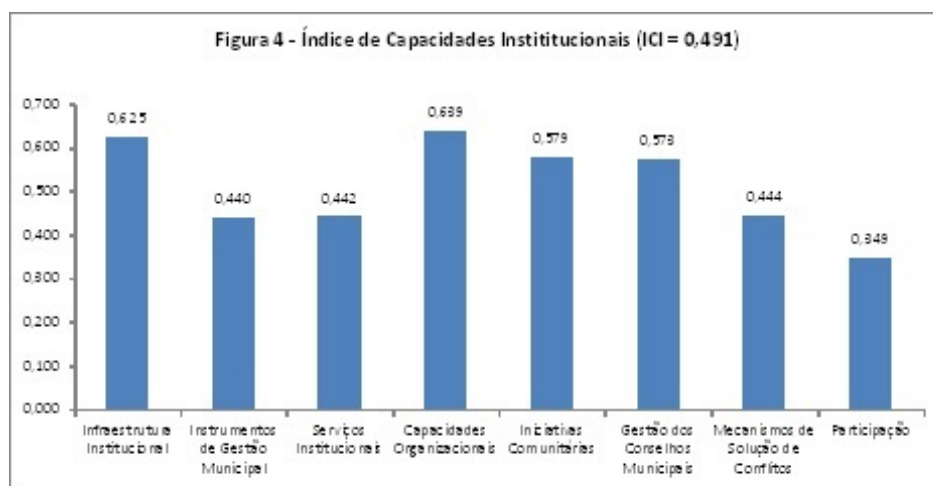
Capacidades Institucionais

As capacidades institucionais (CI) referem-se às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território – considerando seu arranjo político-institucional – e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos (BRASIL, 2011d). A situação das capacidades institucionais foi caracterizada por meio do seu indicador, o ICI⁴². A unidade de análise é o município e os entrevistados são representantes do poder público municipal. Na Borborema, foram entrevistadas 21 pessoas, majoritariamente secretários municipais de agricultura.

O ICI é constituído por oito índices que correspondem a: **infraestrutura institucional** (infraestrutura pública; equipamentos culturais; existência de secretarias municipais de Planejamento, Desenvolvimento Rural ou Agricultura; presença de técnicos nas secretarias), **instrumentos de gestão municipal** (mapas; cadastro de terras; normas sobre o rural; funções das secretarias de Agricultura ou Desenvolvimento Rural), **serviços institucionais** (disponibilidade de informação sobre mercado; meios de divulgação da informação), **iniciativas comunitárias** (número de entidades que atuam; alianças com o poder público), **capacidade das organizações** (número de organizações de apoio; cadeia produtiva; acordos de vendas; número de prestadores

⁴² Ver nota 8.

de serviços), **mecanismos de solução de conflitos, participação e gestão dos conselhos**. Os três primeiros indicadores (estrutura, instrumentos e serviços) têm a ver com o nível de atuação das prefeituras, enquanto os cinco últimos (iniciativas comunitárias, capacidades organizacionais, mecanismos de solução de conflitos, participação social e gestão dos conselhos de políticas públicas) o nível de capital social presente em cada município⁴³.



Fonte: Elaboração própria com dados SGE/SDT/MDA, 2012.

FIGURA 4

De acordo com os resultados apurados apresentados na figura 4, as capacidades institucionais do Território da Borborema são representadas por um índice de 0,491, classificado como médio.

Instituições, instrumentos e serviços municipais para o desenvolvimento rural

A análise destes resultados mostra, primeiramente, que o escore do indicador “infraestrutura institucional” (0,625), considerado como de nível “médio alto”, é maior do que os obtidos para “serviços disponíveis” (0,442) e “instrumentos de gestão municipal” (0,440). De fato, os equipamentos institucionais são numerosos no território, já que 20 dos 21 municípios possuem Secretarias de Desenvolvimento Rural ou Secretarias de Agricultura (sendo estas a imensa maioria), ao passo que em quinze municípios (80%) existe um quadro técnico permanente nessas secretarias. Os “instrumentos de gestão” e “serviços disponíveis” apresentam, contudo, um escore “médio”.

⁴³ Neste trabalho, por opção metodológica, não analisamos os indicadores “gestão de conselhos municipais” e “mecanismos de solução de conflitos”.

Por um lado, apurou-se que em 19 municípios (90%) há cadastro de imóveis rurais atualizado na Prefeitura, mas 17 municípios (81%) não possuem mapeamento de áreas degradadas, em 13 municípios (62%) não há notícias de medidas para conservação dos recursos naturais, enquanto que em apenas seis (28,5%) foi expedida norma de ordenamento do uso do solo e tão somente em quatro municípios (19%) há instruções para monitoramento e avaliação do patrimônio ambiental.

Por outro lado, quando indagados sobre as funções desempenhadas pelas secretarias de Agricultura ou Desenvolvimento Rural, os representantes das prefeituras no colegiado territorial afirmaram que a formulação de projetos e a elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural seriam atividades desempenhadas por 16 e 14 secretarias, respectivamente, enquanto que em apenas 12 municípios (57%) a secretaria presta assistência técnica aos produtores, ao passo que em 11 (52%), elas promovem coordenação com instituições federais e estaduais, bem como executam a elaboração de diagnósticos. Assim, evidencia-se a fraqueza da prestação da assistência técnica aos produtores, pois quando as prefeituras a oferecem, a maioria dos informantes afirmam que os quadros técnicos das secretarias têm pouca (ou nenhuma) autonomia e recursos para realizarem seus trabalhos.

Portanto, embora haja secretarias de Planejamento em metade dos municípios e secretarias de Agricultura ou Desenvolvimento Rural em 20 deles (95%), na prática essas secretarias parecem não desenvolver suas atividades a contento, demonstrando uma baixa capacidade de fomentar concretamente o desenvolvimento das áreas rurais. Esses resultados indicam que as instituições existentes não desenvolvem de forma satisfatória os serviços junto aos agricultores, o que revela um *gap* entre estrutura existente e prática efetiva, que sem muito forçar, é correlato ao *gap* entre a identidade enquanto representação ideológico-representacional e como instrumento para a prática coletiva.

Capacidades organizacionais, iniciativas comunitárias e participação

No que tange aos indicadores relativos ao capital social, essa tendência parece se confirmar, pois embora o indicador “capacidades organizacionais” tenha atingido um índice de 0,639, avaliado como “médio alto”, escore máximo neste quesito entre os 37 territórios estudados pela pesquisa nacional (Tabela 1), sendo o indicador melhor avaliado em relação a todos os demais, o que demonstra a presença de um importante “capital social” (PUTNAM, 1996: 177) no Território da Borborema, há uma tendência decrescente quando há o deslocamento do campo “capacidade”, que se refere ao potencial para realizar as coisas, para o

campo mais prático das “iniciativas comunitárias” (0,579), “gestão dos conselhos municipais” (0,573), “mecanismos de solução de conflitos” (0,444) e, sobretudo, “participação” (0,349).

Há que se observar que esta é a visão dos gestores municipais e não propriamente dos sujeitos sociais envolvidos, o que impõe uma relativização quanto aos índices, sobretudo no que se refere às “iniciativas comunitárias”, que nos parece o ponto fora da curva nesta tendência de *gap* entre ideias e práticas no Território da Borborema.

De fato, no que tange ao indicador “capacidades organizacionais”, foram identificadas mais de 145 organizações de apoio aos segmentos sociais e atividades do meio rural no território, sobretudo grupos religiosos (18), associações de agricultores familiares (10), sindicatos (8), grupos de jovens (10), associação de assentados da reforma agrária (9), grupo de mulheres (9) e movimentos sociais pela reforma agrária (7), apesar de que o número de prestadores de serviços por município seja bastante diferente para cada localidade (entre 1 a 3 organizações em 12 municípios, até mais de 10 organizações num único município). Outras variáveis mostram a capacidade de mobilização da sociedade civil: 72% dos municípios têm acordos de vendas e existem 64 contratos de parcerias entre organizações de produtores e prefeituras no Território.

Por outro lado, o indicador “iniciativas comunitárias” corresponde à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial, assim como a capacidade da população em estabelecer alianças para defender seus interesses, em especial, projetos e alianças para o desenvolvimento social, produtivo, cultural, ambiental, turístico, entre outros. Com base nestes aspectos, esse indicador apresentou um índice de 0,579, avaliado como médio.

Foram identificadas 36 iniciativas comunitárias no desenvolvimento de projetos sem o apoio do governo, sendo que em nove municípios (43%) as iniciativas comunitárias se processam no desenvolvimento de projetos produtivos e projetos culturais, ao passo que em sete (33%) são projetos sociais, em seis (28%) projetos ambientais e em quatro (19%), projetos turísticos. Contudo, em sete cidades, o que equivale a 1/3 dos municípios do Território da Borborema, não há nenhuma iniciativa comunitária em torno de projetos.

No que tange à formação de parcerias entre organizações de produtores e as prefeituras, a realidade é bem mais positiva, pois os dados demonstraram que nos 21 municípios do Território da Borborema há parcerias para o desenvolvimento de projetos produtivos, em dezenove deles (90%) para projetos de infraestrutura, em dezoito (86%) para projetos sociais, e em dezesseis (76%) para projetos culturais e ambientais.

Por fim, o indicador “participação” diz respeito tanto ao grau de participação das organizações municipais no território, quanto à participação dos beneficiários de projetos locais

na sua demanda, elaboração e gestão. Este indicador apresentou um índice de 0,349, avaliado como médio baixo, o pior verificado no ICI, o que o torna autoexplicativo na análise das tendências que estamos apontando acerca da dialética entre ideias e práticas na ação dos atores sociais envolvidos no ciclo de gestão social do Território da Borborema, especialmente quando o contrastamos com o alto índice das “capacidades organizacionais”, 0,639.

Índice de capacidade institucional (ICI) no Território da Borborema, na região Nordeste e no Brasil

Comparando os indicadores das capacidades institucionais com os obtidos ao nível da região Nordeste e do país (Tabela 1), os resultados mostram o nível “alto” dos índices do Território da Borborema, sendo que os ligados ao funcionamento das prefeituras são mais altos que a média nacional ou regional. Estas tendências se confirmam para o nível de capital social, sendo os do território da Borborema os maiores obtidos no país. O peso do capital social explica que o ICI obtido para o território (0,491) seja um dos maiores apurados na pesquisa nacional (0,497), mas fica patente também que as prefeituras apresentam dificuldades para acompanhar esse potencial.

TABELA 1

Tabela 1: Resultados do ICI, Território da Borborema, região Nordeste e Brasil.

	Infraestrutura Institucional	Instrumentos de gestão municipal	Serviços institucionais disponíveis	Capacidades organizacionais	Iniciativas comunitárias	Participação	ICI
Borborema	0,625	0,440	0,442	0,639	0,579	0,349	0,491
Nordeste	0,592	0,401	0,317	0,486	0,422	0,406	0,411
Brasil	0,589	0,405	0,309	0,488	0,432	0,389	0,408
	0,795	0,676	0,461	0,639	0,579	0,679	0,497
	0,146	0,104	0,156	0,176	0,214	0,173	0,222

Fonte: Elaboração própria com dados SGE/SDT/MDA 2011.

Paradoxalmente, contudo, a pior pontuação do indicador “participação” (0,349) fala por si só: aquele que deveria ser o principal fator prático da gestão territorial é o considerado o menos importante pelos respondentes, donde se conclui haver verdadeiramente uma dissonância entre o potencial do Território, sobretudo a qualidade de seu capital social, e o desempenho na prática para o desenvolvimento territorial. A seguir analisaremos aspectos da dinâmica do Colegiado Territorial da Borborema, procurando verificar como essa dialética se rebate no ciclo de gestão social.

Dinâmica participativa

Percebemos problemas na participação comuns no Território da Borborema: falta de participação dos gestores públicos, baixa participação dos produtores, rotatividade dos participantes, problemas de comunicação, participação mais efetiva de alguns grupos em detrimento de outros, marginalização de grupos minoritários. Essa situação engendra um baixo desempenho do colegiado e se traduz localmente pela morosidade dos projetos territoriais, o que tem sido o principal gargalo da dinâmica territorial. A partir do momento em que não se consegue visualizar os resultados, a execução e conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redundará numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento.

Uma fragilidade organizacional destacada pelos membros do colegiado é a falta de objetividade das reuniões e o longo tempo gasto nas plenárias. Um informante, em expressão que sumaria este sentimento, nos disse textualmente: “se fala muito e se produz pouco”. Pudemos observar que essa falta de objetividade tem afastado várias instituições das reuniões.

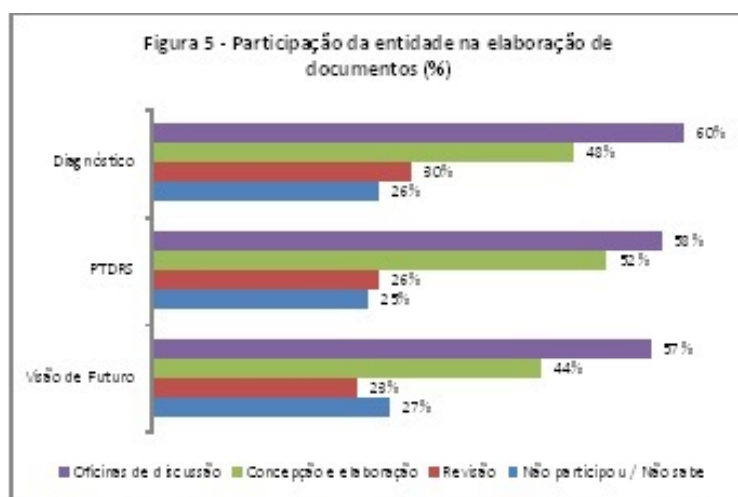
Pensamos que esta fragilidade relaciona-se com um traço característico de todos os índices e indicadores avaliados pela pesquisa, isto é, que sejam eles altos, médios ou baixos, existe uma tendência decrescente quando se vai do campo das ideias (concepções, representações, ideologia) para o campo da prática.

Capacitação

Um dado associado a essa tendência se refere às áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação. Conforme pudemos apurar (CANIELLO *et al*: 2011, p. 77), os membros do colegiado afirmaram ter participado de 239 capacitações, conjunto que podemos estratificar em três grupos, indo de propostas mais teóricas a propostas mais práticas, a saber: (1) qualificação em planejamento do desenvolvimento rural (“planejamento participativo”, “desenvolvimento territorial” e “planejamento estratégico”), que totalizam 103 capacitações (43%); (2) elaboração de projetos e planos de desenvolvimento, com 52 ocorrências (22%); e (3) intervenção nos processos de desenvolvimento (“controle social”, “organização”, “monitoramento e avaliação” e “gestão de conflitos”), com 84 ocorrências (35%). Isto é, 65% das capacitações foram voltadas para o planejamento e a elaboração de projetos, enquanto apenas 35% para a preparação dos membros do colegiado quanto à efetivação desses projetos e planos, sua gestão e controle.

Documentos Orientadores

No que tange à elaboração de documentos de diagnóstico e de planejamento pelo colegiado a tendência se confirma. Em primeiro lugar, o total de participações em todas as fases de elaboração dos documentos (oficinas de discussão, concepção e elaboração, e revisão) decresce de 112 no diagnóstico para 110 no PTDRS e 101 no documento com a “visão de futuro”. Isto é, a participação das entidades na elaboração dos documentos diminui em termos gerais, decrescendo da elaboração do documento que registra a percepção da realidade (“diagnóstico”), ao instrumento de planejamento de curto prazo, inclusive necessário para a liberação de recursos para os projetos (o PTDRS) e, mais ainda, à elaboração de um documento de planejamento de longo prazo (“visão de futuro”) (Ver figura abaixo).



Fonte: Elaboração própria com microdados do SGE/SDT/MDA/CAI – 2011

Por outro lado, a participação das entidades no processo de construção do Diagnóstico, do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e da Visão de Futuro decresce significativamente quando se passa da participação nas “oficinas de discussão para sua formação” para as fases de “concepção e elaboração” dos documentos e, finalmente sua “revisão”, que é a chamada fase de “qualificação” dos instrumentos. Ou seja, a participação é maior quando os documentos são discutidos nas inúmeras “oficinas” promovidas e menor quando se trabalha efetivamente na sua elaboração concreta. Por exemplo, no ano de 2010, a reunião do colegiado que tinha como pauta a revalidação do PTDRS contou com a participação de cerca de 20 dos membros, isto é, menos de 25% do quórum.

Ainda neste campo, não podemos deixar de citar dois fatos que verificamos ao analisarmos a execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema, com base nos dados disponibilizados no Portal da Cidadania (CANIELLO *et al*, 2012). Em primeiro lugar vimos que,

para o processo de elaboração do PTDRS, a ONG Vínculus recebeu 150 mil reais relativos à capacitação de 50 membros do colegiado para este fim, quantia que somada aos recursos despendidos na própria elaboração do documento, totalizaram 231 mil reais. Por outro lado, a mesma ONG recebeu 70 mil reais para formar agentes de desenvolvimento, mas cumpriu apenas 2,5% da meta física (embora os dados disponibilizados no Portal da Cidadania indiquem que nenhum membro do colegiado recebeu esta capacitação), ao passo que a ONG Arribaça recebeu cerca de 285 mil reais para a formação em cooperativismo e comercialização e para o apoio a empreendimentos cooperativos e associativos, mas não executou nenhuma meta física planejada.

O próprio Resumo Executivo do PTDRS do território da Borborema 2010-2020, elaborado pela ONG Vínculus e publicado pelo MDA (BRASIL, 2010) denuncia essa tendência, pois, das 62 páginas, 52 são dedicadas ao diagnóstico territorial e apenas oito ao planejamento estratégico, limitado a um diagrama (p. 53) e uma planilha (pp. 54-60) com os “eixos aglutinadores”, “programas”, “projetos” e “ações”. Não há sequer um plano de metas, um cronograma de ações e/ou projetos e, muito menos, instrumentos de verificação com indicadores de resultados esperados. Assim, como um “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, o documento resume-se a uma extensa introdução contextual e um vago conjunto de boas intenções.

7.5. *A Qualidade de Vida*

Nos últimos anos a vida melhorou para o povo do campo no Território da Borborema, pois muitos habitantes da zona rural afirmaram aos pesquisadores da Célula de Acompanhamento e Informação não mais precisarem deixar seus lares para garantir o sustento de sua família, revertendo o chamado “êxodo rural”, processo que parecia avassalador e irreversível há muito pouco tempo atrás.

Embora o ICV apurado tenha sido de 0,563, o que indica que os entrevistados considerem sua condição de vida “média” (apenas 37 centésimos de atingir o patamar “bom”), o ponto alto da avaliação dos habitantes da zona rural da Borborema foi quanto ao principal efeito do desenvolvimento sentido por eles nos últimos cinco anos: a permanência dos familiares no domicílio, que atingiu o escore de 0,827, ranqueado como “ótimo”, cifra que atingiu o mais alto entre todos os indicadores apurados pela pesquisa do ICV.

De fato, 60% dos entrevistados disseram que nenhum membro da família teve que deixar o lar para trabalhar fora e outros 20% disseram que poucos membros da família tiveram que fazê-lo.

Este é um dado muito importante, uma vez que 90% dos respondentes afirmaram ter alguma produção em seu domicílio, sendo que praticamente todos podem ser considerados agricultores familiares, pois 100% declararam ter uma área de produção menor do que quatro módulos fiscais, 99,6% disseram que a família administra e trabalha principalmente na propriedade, tendo no máximo dois empregados permanentes e 81,4% afirmaram que sua renda vem principalmente dessa produção. Ademais, quando indagados sobre a condição da mão de obra familiar, 86% afirmaram ser “ótima” ou “boa” a quantidade de pessoas da família que está trabalhando, ao passo que 84,1% tiveram a mesma avaliação qualitativa sobre essa mão de obra, considerando-se sua qualificação e capacidade.

Por outro lado, ainda que 54,9% considerem sua renda familiar, tão somente, “regular”, 59,8% dos entrevistados asseveraram que nos últimos cinco anos a situação econômica da família “melhorou” (47,3%) ou “melhorou muito” (11,5%).

De acordo com os dados apurados, todos os domicílios visitados estão ligados à rede de energia elétrica, 90% possuem água dentro de casa ou nas proximidades, 74,5% têm banheiro dentro de casa, 92% possuem fogão a gás, 91,5% geladeira e 75% telefone.

Embora tenhamos que aprofundar a análise para chegarmos a conclusões definitivas, pensamos que a pesquisa apontou que a zona rural do território da Borborema é predominantemente ocupada por camponeses que vivem de sua pequena produção agropecuária e que, em virtude da melhoria das condições de vida das famílias nos últimos anos, não foram obrigados a deixar a propriedade em busca de trabalho nas cidades.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo concordando com PETERSEN e SILVEIRA (2007) que a consolidação do Território da Borborema tem uma trajetória evolutiva oscilante e não linear, o fato é que há anos ali se verifica um notável processo de mobilização e organização social em torno dos projetos que endogenamente os agricultores e suas organizações escolhem como adequados, o que pontuaria para uma hipotética eficiência dos sujeitos territoriais no encaminhamento de suas decisões para implementá-los. Entretanto, embora os projetos concluídos sejam relativamente bem avaliados, eles representam apenas 23% do total dos investimentos alocados ao território da Borborema, o que aponta para certo paradoxo entre o potencial do capital social presente nas dinâmicas territoriais e seus resultados efetivos para o desenvolvimento territorial. Pensamos que cinco ordens de limites e constrangimentos institucionais alimentam esse paradoxo.

A primeira ordem de fatores é constituída por limites organizacionais: a falta de uma estrutura administrativa estável redundando em improvisações no que tange a procedimentos básicos, como a convocação de reuniões, redação de atas, prestações de contas, atualização de cadastros e listas de endereços, manutenção de um arquivo atualizado e a própria comunicação entre a coordenação, os membros do colegiado e a própria sociedade.

A segunda ordem de fatores tem a ver com os limites na participação dos membros do colegiado, em face do absenteísmo e da rotatividade dos mesmos, principalmente os representantes do poder público, ocasionada pela alternância no poder e mesmo por mudanças ocasionais no curso de um mesmo governo. Isso é um grande problema, uma vez que a imensa maioria dos recursos orçamentários destinados aos projetos é executada pelas prefeituras.

No que tange à participação da sociedade civil, também se verificam casos de rotatividade dos membros e irregularidade na participação, explicados, principalmente, por falhas de comunicação entre a coordenação e os membros do colegiado. Por outro lado, que podemos definir como “assembleísmo” – isto é, a ocorrência de muitas reuniões, frequentemente pouco produtivas e longas em função da falta de capacidade técnica e de decisão – é outro elemento que dificulta a participação dos representantes da sociedade civil. Além disso, a morosidade na execução dos projetos e a burocracia envolvida no seu encaminhamento são fatores deletérios à participação destes membros, sendo para eles um elemento de desmotivação.

A terceira ordem de fatores refere-se a constrangimentos procedimentais e tem a ver com a construção interna de regras de funcionamento do colegiado e de seu aprimoramento em favor da otimização da participação e mobilização de todos os sujeitos sociais envolvidos, inclusive os grupos minoritários. É o caso, por exemplo, do modo de tomada de decisão. Uma instância

deliberativa democrática e participativa não pode simplesmente ser movida pela “ditadura” da maioria, por mais legítimos que sejam os grupos hegemônicos que a constituam, pois esses processos tendem a fortalecer estes grupos e provocar a marginalização de grupos mais fracos ou marginais, inclusive afastando-os da arena participativa. Nos parlamentos, por exemplo, as minorias têm prerrogativas importantes para evitar que os grupos majoritários imponham suas decisões de maneira sistemática, como os institutos do trancamento de pauta, da obstrução etc. De fato, a hegemonia de grupos de interesse bem articulados nas decisões do colegiado em detrimento de grupos minoritários menos poderosos – exatamente aqueles que pouco podem contar com as chamadas “assessorias”, aliás, financiadas com recursos da própria matriz de recursos do território – fazem com que o “empoderamento” da sociedade civil seja seletivo e, o que é pior, um fator de marginalização dos grupos com menor “capital social”.

Assim, a construção de acordos seria mais democrática e mais produtiva no fortalecimento da identidade coletiva, da cooperação mútua e da reciprocidade, pois as votações por maioria tendem a cristalizar desigualdades e provocar segmentações, numa estratégia de desenvolvimento que se pretende igualitária, mobilizadora e cooperativa. Neste sentido, a cultura do consenso deveria ser mais promovida, a partir da qualificação do debate e da promoção de uma reflexão comum, o que poderia “empoderar” o colegiado como um todo e não apenas os grupos com capitais social, político e simbólico mais consolidados.

A quarta ordem de constrangimentos institucionais é normativa. A falta de estatuto jurídico do colegiado limita sua capacidade de ação. Sem reconhecimento jurídico, o colegiado é desprovido de uma burocracia específica e depende das Municipalidades ou de Organizações Não Governamentais para o acesso a recursos. São fóruns deliberativos constituídos por camponeses, mas eles dependem de mediadores para executar suas deliberações. Assim, o colegiado é envolvido por estruturas político-partidárias e técnicas e as burocracias a elas associadas, as quais drenam recursos e submetem os camponeses à suas agendas. Assim, o pretendido protagonismo dos camponeses no “ciclo de gestão social” é obstaculizado por sua dependência a mediadores, sejam eles políticos ou técnicos, do governo ou de ONGs.

Finalmente, a quinta ordem de fatores refere-se a constrangimentos ideológicos e pontua para a preeminência das ideias sobre as práticas, dos meios sobre os fins, da execução sobre o planejamento e da luta política sobre a mobilização produtiva. De fato, um traço característico de todos os índices e indicadores avaliados é que, sejam eles altos, médios ou baixos, existe uma tendência decrescente quando se vai do campo das ideias (concepções, representações, ideologia) para o campo da prática. Assim, percebemos que ainda existe um hiato significativo entre as ideias planejadas e debatidas no colegiado e o processo de colocar em prática e acompanhar estas

ações. Mas, se as práticas têm que ser melhoradas, é necessário progressivamente voltar no campo das ideias, perguntando-se sobre a natureza dessas ideias e, sobretudo compartilhá-las e entre todos os participantes, procedimento necessário para definir uma real estratégia comum de desenvolvimento.

Sob nosso ponto de vista, estes dados indicam que há a necessidade de uma maior atenção à qualificação prática dos membros do Colegiado, municiando-os tecnicamente para uma postura mais proativa no que tange à sua ação efetiva no processo de desenvolvimento territorial e que enfatize principalmente a perspectiva prática do desenvolvimento. Nesse contexto, a gestão do colegiado apresenta-se como fundamental para fortalecimentos das capacidades institucionais do Território.

Além disso, há um fator dialético importante no Território da Borborema: uma forte identidade territorial marcada pela Agricultura Familiar, trespassada por diferenciações internas que evidenciam variações zonais sensíveis em termos de capacidades institucionais, participação no colegiado, acesso a projetos e, em decorrência disso tudo, níveis de desenvolvimento maiores nas Zonas Central e Sul e menores nas Zonas Nordeste e Noroeste. Como demonstramos nos artigos citados, a própria dinâmica deliberativa do colegiado, dominada por um “núcleo duro” oriundo da Zona Central tende a reproduzir esse processo, perpetuando sua hegemonia no quadro do colegiado territorial. Por outro lado, a Zona Sul tem apenas dois municípios, sendo um deles Campina Grande, que apresenta um dos maiores IDHM do Estado e o maior do Território, ao passo que os IDHM médios das zonas Noroeste e Nordeste foram os que mais evoluíram na última década. Isso demonstra que há vetores políticos e econômicos que transcendem o quadro da política territorial e que talvez sejam mais decisivos para o desenvolvimento local.

Seja como for, conclui-se que num espaço bastante reduzido, as dinâmicas espaciais e sociais apresentam uma grande diversidade, resultado de condições ecológicas e de trajetórias específicas de cada zona. A hipótese que estruturou a pesquisa, que as diferenças zonais observadas são o resultado direto da atuação da sociedade civil organizada e da concentração dos órgãos federais no grande centro urbano, Campina Grande, foi confirmada.

Contudo, essa diversidade interna – sobretudo as variações espaciais e a hegemonia de grupos de extração subterritorial – é pouco levada em consideração pelos atores locais. A atuação do Codeter não permitiu assim o reequilíbrio de uma situação altamente desigual, assim como diminuir as dificuldades das zonas deprimidas. De fato, o processo atual de seleção dos projetos, baseado na representatividade institucional e na capacidade de negociação dos representantes durante a assembleia geral, não permite levar em conta as zonas e as pessoas mal

ou não representadas. Isto é, esse dispositivo não resolve o problema da invisibilidade de alguns segmentos sociais no Território.

Essa constatação abre muitas perspectivas sobre o melhoramento das capacidades dos colegiados de entender realmente o seu funcionamento, inclusive os paradoxos dele emergentes, e a integrar melhor os processos de diferenciação interna no território e suas consequências concretas sobre os processos de tomada de decisão. Não compreender essa diversidade pode, de fato, constituir um freio para uma ação coletiva capaz de assegurar mecanismos eficientes de reequilíbrio social e territorial, mesmo no caso de uma existência de uma identidade comum forte, que realmente é decisiva, mas não suficiente, para a construção de um “destino político comum”.

Assim, pensamos que sem grandes esforços e inovações sociais e institucionais (PIRAUX e BONNAL, 2011), a ativação e a expressão da identidade nos territórios rurais serão cada vez mais limitadas, mas pensamos que a construção deste “destino político comum” ainda é possível para o campesinato brasileiro no quadro do desenvolvimento territorial sustentável. Para isso é necessário que a autonomia, valor basilar da “condição camponesa” (PLOEG, 2009), seja exercida em sua plenitude, o que depende de fatores como a transformação do quadro institucional dos colegiados territoriais, a revisão da legislação extremamente burocrática da implementação das políticas públicas e da execução de projetos, e a superação das “culturas políticas” governamentais e não-governamentais que pontuam para a tutela, o paternalismo e o clientelismo, e, sobretudo, a construção de um pacto educacional renovado em que a identidade camponesa seja elaborada como um “valor relevante” para os sujeitos sociais na construção de um projeto coletivo de desenvolvimento.

De fato, não pode haver dúvida de que o ciclo de gestão social no território da Borborema propiciou importantes avanços em termos da capacidade de aprendizagem dos atores locais, da mobilização coletiva em torno de um projeto de desenvolvimento rural sustentável, do empoderamento do capital social vinculado à agricultura familiar, de mudanças no jogo político local e de intervenções, embora limitadas, na infraestrutura produtiva e de segurança hídrica. A perenidade e evolução desse processo virtuoso dependem, contudo, da superação dos limites e constrangimentos que o inibem, exigindo uma franca autocrítica de todos os envolvidos, desde os sujeitos e organizações territoriais até as burocracias governamentais nos três níveis federativos.

9. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO DA BORBOREMA

9.1. *Célula de Acompanhamento e Informação*

- Pesquisa qualitativa para aprofundamento da análise da execução orçamentária dos recursos do MDA repassados ao Colegiado (matrizes 2008, 2009 e 2010);
- Pesquisa qualitativa para aprofundamento da análise sobre a diversidade interna ao território e suas correlações com a governança territorial (Projeto de Doutorado do Técnico da Célula);
- Pesquisa qualitativa para aprofundamento da análise acerca da dialética entre ideologia/representações sociais e ação prática no Colegiado Territorial na perspectiva da construção de processos de formação (projeto de extensão universitária) para o aperfeiçoamento da implementação do PTDRS.

9.2. *Sistema de Gestão Estratégica*

- Geração de um Índice de Gestão do Colegiado (IGC);
- Efetuar análises multifatoriais correlacionando índices, indicadores e variáveis considerados relevantes neste Relatório Analítico, de maneira a testar correlações significantes;
- Elaborar mapas com o geoprocessamento das informações coletadas e analisadas.

9.3. *Colegiado Territorial*

- Criar uma rede mais eficiente de comunicação entre a coordenação e os membros do Colegiado, no âmbito da qual seriam socializadas todas as atas, relatórios, documentos, ações, planejamentos e pautas elaboradas pela coordenação. Ou seja, tornar pública, mais transparente e mais participativa a gestão do Colegiado;
- Criar uma agenda contínua de reuniões previamente debatidas, criando uma espécie de ouvidoria territorial para que os membros do Colegiado possam sugerir pautas de interesse comum, e não ficando à mercê apenas da coordenação;
- Criação de um banco de projetos para que se possa discutir a viabilidade técnica e econômica do projeto. Como também a sua importância para o Território.

10. BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo. “Conselhos além dos limites”, **Estudos Avançados**, vol. 15, nº 43, 2001, pp. 121-140.
- ABRAMS, Philip. *Historical Sociology*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1982.
- ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de história colonial (1500-1800)*. 7ª ed., revista, anotada e prefaciada por José Honório Rodrigues. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo, EDUSP, 1988 [1907] (Reconquista do Brasil, 2ª série, v. 119).
- ADIB, Alberto Renault. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para planejamento*. Brasília, IICA Brasil, 2005.
- BASTOS, V. V. S. *Uma nova prática de ação sindical: o caso do Polo Sindical da Borborema – Paraíba*. Dissertação de mestrado. UFCG/CH/PPGCS. Campina Grande, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- BONNAL, P. e KATO, K. *Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Relatório de Pesquisa. OPPA/CPDA/ UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz, 11ª Edição. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. *Censo Agropecuário 2006*. Brasília, IBGE, 2009.
- BRASIL. *Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009*. Brasília, CNPq, 2009b.
- BRASIL. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Brasília, IBGE, 2013.
- BRASIL. *Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais*. Brasília, MDA/Departamento de Gestão Territorial, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Sistema de Gestão Estratégica: Identidade territorial*.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Sistema de Gestão Estratégica: Capacidades institucionais*. Brasília, MDA/SDT, 2011b.
- BRASIL. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território da Borborema-PB: Resumo Executivo 2010-2020*. Paraíba, MDA, 2010.
- BRASIL. *Sinopse do Censo Demográfico Brasileiro 2010*. Brasília, IBGE, 2011.
- BRASIL. *Sistema de Gestão Estratégica: Avaliação de Projetos de Investimentos*. Brasília, MDA/SDT, 2011c.
- BRASIL. *Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Condições de Vida*. Brasília, MDA/SDT, 2011d.
- BRASIL. *Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, MDA/SDT, 2011e.
- BRUMER, Anita. “Considerações sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88)”. In FERNANDES, B.M, MEDEIROS, L.S e PAULILO, M.I. *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas. Vol II: A diversidade das formas das lutas no campo*. São Paulo, Editora da UNESP; Brasília, NEAD, 2009.

- CANIELLO, Márcio. “Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 5, nº. 14, outubro de 1990 (pp. 46-58).
- CANIELLO, Márcio. *A identidade como valor: reflexões sobre o ethos nacional brasileiro*. Texto apresentado no Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano. Brasília, PNUD, 2009. www.mostreseuvalor.org.br/publicacoes/index.php?pagina=5.
- CANIELLO, Márcio. *A identidade como valor: reflexões sobre o ethos nacional brasileiro*. Texto apresentado no Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano. Brasília, PNUD, 2009. www.mostreseuvalor.org.br/publicacoes/index.php?pagina=5.
- CANIELLO, Márcio. *O Ethos Brasília: sociologia histórica da formação nacional*. Tese de Doutorado. Recife, UFPE/PPGS, 2001.
- CANIELLO, Márcio. *Sociabilidade e padrão ético numa cidade do interior: carnaval, política e vida cotidiana em São João Nepomuceno – MG*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/PPGAS/Museu Nacional, 1993.
- CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; MARTINS, M.F.; BASTOS, V.V.S. *Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)*. Projeto de Pesquisa para o Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009. Campina Grande, GEPAD/UFCG, 2009.
- CANIELLO, M.M.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L.R.; MARTINS, M.F.; NUNES, T.L. “Análise de desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do orçamento 2008 do Território da Borborema-PB”. In *Anais do Iº Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável*. Recife, UFPE, 2011.
- CANIELLO, M.M.; CANTALICE, L.R.; BASTOS, V.V.S. “Análise de Desempenho do Programa Territórios da Cidadania: a eficiência da execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema-PB”. In GEHLEN, Vitoria Régia Fernandes; LAINÉ, Pilar Carolina Villar (orgs) *Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural*. Recife, Editora da UFPE, 2012.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba”, *Revista Raízes*, V. 32, Nº 2, 2012. Dossiê V Encontro da Rede de Estudos Rurais: desenvolvimento, ruralidades e ambientalização.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Identidade e Participação Social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, Ano 21, V. 1, 2013.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Ideias e práticas na gestão social do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba”, *Sustentabilidade em Debate*, V. 4, Nº 2, 2013b.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema”, *Revista Raízes*, V. 34, Nº 1, 2014, *no prelo*.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Identidade, Etnia e Estrutura Social*. São Paulo, Pioneira, 1976.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) *Conselhos Gestores e Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2000.

- DEL RÉ, Megui; SCHNEIDER, Sergio; RAMBO, Anelise. “O Índice de Condições De Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) como suportes para a compreensão das representações sociais dos atores do Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- DINIZ, P.C.O., PIRAUX, M. “Agroecologia e convivência com o semiárido: Breves notas de uma longa trajetória de diálogo e interfaces”. In LIMA, J.R.Tavares de (org.): **Agroecologia e movimentos sociais**. Recife, Edições Bagáço, 2011.
- DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- DUQUÉ, Ghislaine. “Protagonismo da agricultura familiar: processos de resistência e iniciativas transformadoras”. In: SILVA, A.G, CAVALCANTI, J.S.B. E WANDERLEY, M.N.B. (orgs.), *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa, Zarinha Centro de Cultura, 2009, pp. 141-146.
- DURKHEIM, Émile. “Representações individuais e representações coletivas”, *Sociologia e Filosofia*. Trad. J. M. de Toledo Camargo. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, s/d.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Trad. de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- EVANS-PRITCHARD, E. E. *Os Nuer: uma descrição do modo de subsistência e das instituições políticas de um povo nilota*. Trad. Ana M. Goldberger Coelho. São Paulo, Perspectiva, 1978.
- FAVERO, Claudenir; PINHEIRO, Leonel de Oliveira; CORRÊA, Luis Ricardo de Souza; GUTIERREZ, Dellene Fracete; FERNANDES, Sandra Oliveira; SOUZA, Maria Eliza; LOURES, Rosamaria Santana Paes. *Território da Cidadania do Vale do Mucuri – MG – Relatório Analítico das Pesquisas Realizadas pela CAI-Mucuri entre Setembro/2010 e Setembro/2011*. Teófilo Otoni, UFVJM; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Mançano, MEDEIROS, Leonilde Servolo, PAULILO, Maria Ignez. *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. I: O campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980*. São Paulo, Editora da UNESP; Brasília, NEAD, 2009.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001.
- GONDIM, Maria de Fátima Rocha Gondim; NUNES, Emanuel Márcio; SILVA, Márcia Regina Farias; ARAÚJO, Iriane Teresa de; OLIVEIRA, Isabelle Almeida da Oliveira. “Políticas públicas e sustentabilidade: uma análise da gestão do Território da cidadania Acú-Mossoró (RN)”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. “O complexo agroindustrial”. *Revista Reforma Agrária*, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.
- JARA, Carlos Júlio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília, IICA; Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, 1998.
- JESUS, Clesio Marcelino de; FERNANDES FILHO, José Flôres; RIBEIRO, Liliane Souza Marinho; CARDOSO, Soraia Aparecida. *Relatório Analítico do Território Rural Noroeste de Minas , Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais n 05/2009*. Uberlândia, 2011, CAI do Território Rural Noroeste de Minas – MG; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.

- JULIÃO, Francisco. “Que são as Ligas Camponesas?”, in WELCH, C.A.; MALAGODI, E.; CAVALCANTI, J.S.; WANDERLEY, M.N.B. *Camponeses Brasileiros: leituras e interpretações clássicas*. São Paulo, Editora da UNESP; Brasília, NEAD, 2009.
- LEITE, S. P. e WEIZ, W. J. Jr. **Financiamento das políticas de financiamento territorial**. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.
- LEITE, Sérgio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela. *Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília, IICA/NEAD; São Paulo, Editora da UNESP, 2004 (Estudos NEAD, nº 6).
- MADURO-ABREU, Alexandre. *Análise dos dados SGE – 37 Células SGT/CNPq*. Brasília, MDA/SGT/SGE, 2012, *dat*.
- MALUF, Renato S. (coord.). *Relatório consolidado da primeira etapa dos estudos de caso sobre territórios e multifuncionalidade da agricultura*. Rio de Janeiro, UFRRJ-CPDA/REDES; Brasília, NEAD/IICA, 2007.
- MARTINS, M.F.; CANIELLO, M.M.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L.R.; NUNES, T.L. “Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) em Territórios Rurais: um estudo do Território da Borborema – PB”. In *Anais do Iº Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável*. Recife, UFPE, 2011.
- MEDINA, Gabriel da Silva; CAMARGO, Ricardo de Siqueira. *Relatório Analítico do Território do Vale do Rio Vermelho*. Goiás e Brasília, MDA/SGT/SGE, 2011.
- MELLO, Paulo Décio de Arruda; SANTOS, Anne Rafaela Telmira; ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de; GALVÃO, Ionaldo de Carvalho; BARBOSA, Luciano Celso Brandão Guerreiro; VIEIRA, Maria do Carmo. “Desenvolvimento Rural e Gestão Territorial: Análise comparativa entre os Territórios do Litoral Norte e do Alto Sertão de Alagoas”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- MELLO, Paulo Décio de Arruda; SANTOS, Anne Rafaela Telmira; ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de; GALVÃO, Ionaldo de Carvalho; MELLO, Paulo Décio de Arruda; SANTOS, Anne Rafaela Telmira; ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de; GALVÃO, Ionaldo de Carvalho; BARBOSA, Luciano Celso Brandão Guerreiro; VIEIRA, Maria do Carmo. *Projeto desenvolvimento rural e gestão estratégica: sistema de gestão estratégica do programa desenvolvimento sustentável de Territórios Rurais – SGE. Relatório Analítico/Litoral Norte de Alagoas*. Maceió, UFAL/ICS; Brasília, MDA/SGT/SGE, 2011.
- MICHELIS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- MIGUEZ, Samia Feitosa; WITKOSKI, Antônio Carlos; FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto; RAMOS, Amanda Nina; D’ANTONA, Maria Beatriz de Albuquerque; SOUZA, Davyd Spencer Ribeiro de; SOARES, Guilherme Henriques. “Territórios da Cidadania na Amazônia: desafio para uma governança ambiental”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- MOLINA, Wagner de Souza Leite. “Territórios da Cidadania da teoria a prática: primeira impressão a partir de três territórios potiguares”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- MOREIRA, Emília e TARGINO, Ivan. *Capítulos de história agrária da Paraíba*. João Pessoa, Editora Universitária/UFPB, 1997.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de; FERREIRA, Dulceleno Alfredo Moniz. “Representação política

- e agricultura familiar no Colegiado Territorial Mato Grande/RN”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- NUNES, Emanuel Márcio Nunes; SILVA, Márcia Regina Farias da Silva; GONDIM, Maria de Fátima Rocha Gondim; OLIVEIRA, Isabelle Almeida; FRANÇA, Andreyra Raquel Medeiros de. *Território da Cidadania Açú/Mossoró, CAI, Projeto: Inovação, diversidade e sustentabilidade na gestão de Territórios Rurais: monitoramento e avaliação do desenvolvimento do Assu-Mossoró e do Sertão do Apodi (RN)*. Relatório Analítico. Mossoró, FACES/UEER; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- NUNES, Emanuel Márcio; DIAS, Thiago Ferreira; TORRES, Fátima de Lima; TORRES, Antonio Caubí Marcolino; BARBOSA SOBRINHO, Francisco. “Governança, inovação e sustentabilidade na gestão do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN)”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- OLIVEIRA, Carlos Douglas de Sousa; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. “Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- OLIVEIRA, Ildes Ferreira de; SANTOS, Robson Andrade; VELLOSO, Tatiana Ribeiro; TORRES FILHO, Pedro; SILVA, Aparecida de Oliveira da Silva; CUNHA, Mara Emmanuela Guimarães Santana. *Relatório Analítico Território de Cidadania do Sisal – Bahia, Projeto “Gestão de Territórios Rurais” – CNPq/MDA/SDT Nº 05/2009*. Feira de Santana e Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- OLIVEIRA, José Humberto: “Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica”. *Anais do XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 2008.
- PALACIOS, Guillermo. “Campesinato e escravidão: uma proposta de periodização para a história dos cultivadores pobres livres no Nordeste oriental do Brasil: 1700-1875”, in WELCH et al. *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*. São Paulo, Edusp; Brasília, NEAD, 2009.
- PALACIOS, Guillermo. *Campesinato e escravidão no Brasil: agricultores livres e pobres na Capitania Geral de Pernambuco (1700-1817)*. Brasília, Editora da UnB, 2004.
- PERICO, Rafael Echeverry. *Identidade e território no Brasil*. Trad. Maria Verônica Moraes Souto. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009.
- PETERSEN, P; SILVEIRA, L. “Construção do conhecimento agroecológico em redes de agricultores-experimentadores: a experiência de assessoria ao Polo Sindical da Borborema”. In: *Construção do conhecimento agroecológico: novos papéis, novas identidades*. Rio de Janeiro, ANA, 2007.
- PINHEIRO, José César Vieira; BARROS FILHO, Edgar Marçal de; SOUZA JUNIOR, Nilo Moreira; DIAS, Ana Karoline Rodrigues. *Relatório Analítico sobre a Realidade do Território Inhamuns/Crateús – Ceará*. Crateús, UFC/CAI Inhamuns/Crateús; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011..
- PIRAUX, M; BONNAL, P. “Projetos coletivos de desenvolvimento territorial no entorno de Campina Grande (PB): O elo faltante da multifuncionalidade da agricultura familiar”. In: Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Ademir A.

- Cazella, Philippe Bonnal e Renato S. Maluf organizadores. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- PIRAUX, Marc e BONNAL, Phillipe. “Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar: um estudo sobre o entorno de Campina Grande, PB”. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Vol. 16, nº2, outubro 2008. UFRRJ/ CPDA, Rio de Janeiro, pp. 262-292.
- PIRAUX, Marc e MIRANDA Roberto. “A longa emergência da agricultura da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do estado no Agreste paraibano”. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. UFCG/PPCGS, Campina Grande, 2011, *no prelo*.
- PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.
- PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2001.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia*. 21ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1989 [1942].
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996.
- RAMBO, Anelise; CONTERATO, Marcelo; SCHNEIDER, Sergio; CASARIL, Jardel; DEL RÉ, Megui; GOMES, Carla Gomes; RADÜNZ, Amanda. “O Índice de Condições de Vida (ICV) do território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul: primeiras análises”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- SANTOS, Boaventura de S. & AVRITZER, Leonardo: “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, SANTOS, Boaventura de S. (org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SEGADY, Thomas W. *Values, Neo-Kantianism and the development of Weberian methodology*. New York, Peter Lang, 1987 (American University Studies, series V, v. 41).
- SILVA, Jacira Brito; CASTRO, Edna Maria Ramos de. “O Vale do Itaipuru na perspectiva da política de desenvolvimento territorial”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- SOUZA, Washington José de. *Relatório Analítico – Projeto de gestão de política pública e controle social em Territórios da Cidadania: mapeamento, sistematização e avaliação de Programa de Desenvolvimento Sustentável no Mato Grande (RN)*. Natal e Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 21, outubro de 2003, pp. 42-61.
- WEBER, Max. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. ROTH, G. & WITTICH, C. (eds.). Berkeley; Los Angeles; London, University of California Press, 1978 [1921].
- WEBER, Max. “A ‘objetividade’ do conhecimento na ciência social e na ciência política”, *Metodologia das Ciências Sociais – parte 1*. 2ª ed. São Paulo, Cortez; Campinas, Editora da Unicamp, 1993 [1904].
- WEBER, Max. “Estruturas do poder”, in *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H. H. & WRIGHT MILLS, C. (orgs.). Trad. de Waltensir Dutra. 5ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1982 [1921] (Biblioteca de Ciências Sociais).

- WITOSKI, Antonio Carlos; FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto; MIGUEZ, Samia Feitosa; RAMOS, Amanda Nina; D'ANTONA, Maria Beatriz de Albuquerque; SOUZA, David Spencer Ribeiro de; e colaboradores. ***Relatório Analítico do Território Rural Baixo Amazonas – Amazonas***. Manaus, UFAM; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- WOLF, Eric. ***Sociedades Camponesas***. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970
- WOORTMAN, Klaas: “‘Com parente não se negueia’: o campesinato como ordem moral”, in ***Anuário Antropológico* 87**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro; Brasília, Editora da UnB, 1990, pp. 11-73.